

# RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 25  
20 26

Juin 2026



Cette publication  
est rédigée par le



### **Québec**

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 300  
Québec (Québec) G1R 2G4  
Téléphone : 418 691-5900

### **Internet**

Courriel : [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)  
Site Web : [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)

### **Suivez-nous sur les médias sociaux**



**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

### **Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sur quelque support que ce soit des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2026

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-555-03727-4 (version PDF)



Québec, juin 2026

Madame Nathalie Roy  
Présidente de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A3

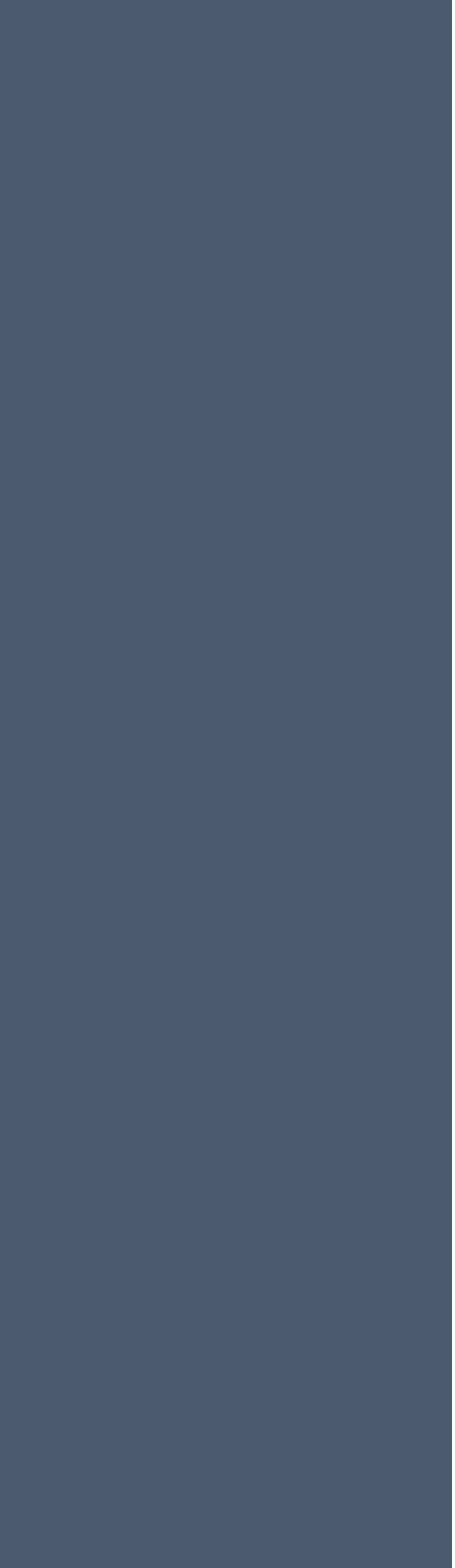
Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le tome de juin 2026. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

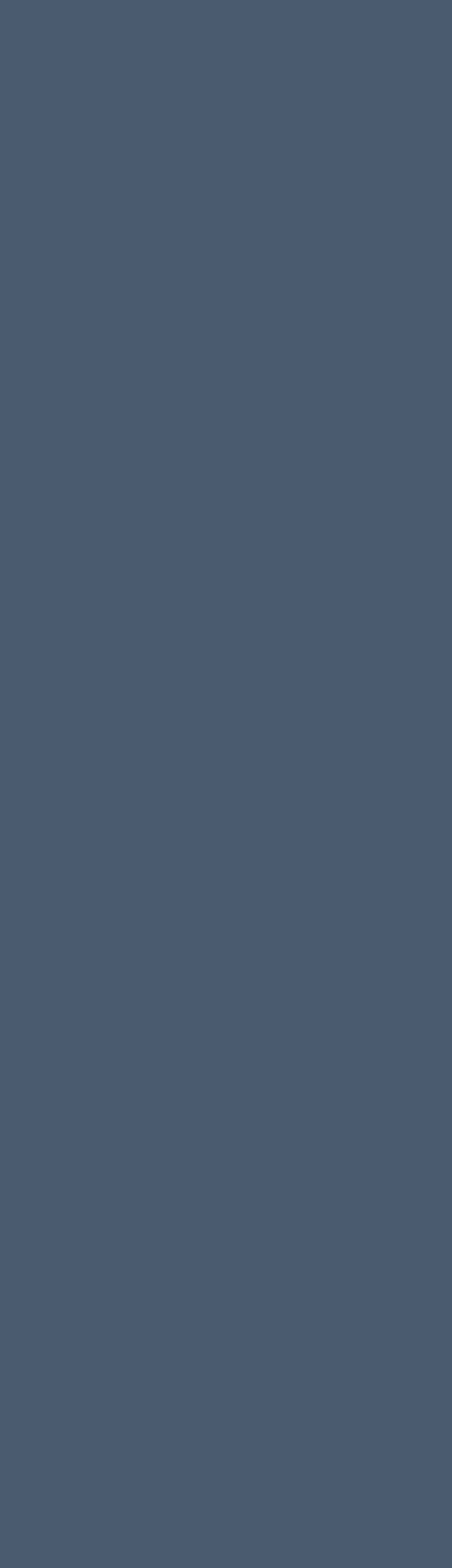
La vérificatrice générale,

Christine Roy, FCPA auditrice



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapitre 1</b> Observations de la vérificatrice générale .....	3
<b>Chapitre 2</b> Aide financière relative à la filière batterie .....	10
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 3</b> Récupération fiscale dans le secteur de la construction .....	52
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 4</b> Services publics d'emploi offerts aux individus .....	98
<i>Audit de performance</i>	
<b>Annexe</b> Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Aide financière relative à la filière batterie</i> .....	151



# INTRODUCTION

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance. Le champ de compétence du Vérificateur général s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement, et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes.

Le présent tome fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice et qui se sont terminés récemment. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux. Le premier chapitre, lui, donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir.

Le Vérificateur général intègre davantage les principes de développement durable aux audits de performance. Dans ce contexte, la commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire aux rapports d'audit, qui met en évidence les enjeux de développement durable. Pour le présent tome, ces observations complètent les constats formulés par le Vérificateur général dans le chapitre 2.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE

# TABLE DES MATIÈRES

Un nouveau chapitre qui s'ouvre .....	5
Travaux sur la fiabilité des informations financières d'un fonds spécial. ....	7
Importance des sujets traités dans ce rapport .....	8

# UN NOUVEAU CHAPITRE QUI S'OUVRE

- 1 Le 11 décembre dernier, les membres de l'Assemblée nationale ont adopté à l'unanimité la motion relative à ma nomination à titre de vérificatrice générale, pour un mandat de 10 ans ayant débuté le 15 décembre 2025. Je suis très honorée et je remercie vivement l'Assemblée nationale pour la confiance qu'elle me témoigne.
- 2 Je remercie également M. Alain Fortin, qui a assuré avec brio l'intérim au cours des mois précédant ma nomination, en remplaçant M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc, dont le mandat de vérificatrice générale s'est terminé en mars 2025.
- 3 J'amorce cette décennie avec une grande confiance, une grande sérénité et beaucoup d'enthousiasme, d'abord et avant tout parce que je peux compter sur des équipes très talentueuses, dévouées, rigoureuses, dotées d'une formidable expertise et d'un grand sens de l'éthique. Ensuite, diriger et façonner la vision d'une institution aussi essentielle que le Vérificateur général, dont la mission est aussi noble et inspirante, est un grand honneur auquel je compte bien répondre avec dynamisme et leadership. Je me sens d'ailleurs privilégiée de bien connaître cette organisation, au sein de laquelle j'ai exercé différentes fonctions depuis plusieurs années.
- 4 Année après année, j'ai été témoin de l'utilité de nos rapports d'audit, et ce, de diverses manières. Nos constats alimentent la réflexion des décideurs et servent de référence pour améliorer les pratiques de gestion et soutenir une utilisation plus rigoureuse des fonds publics. D'ailleurs, le fait que les entités concernées par nos audits mettent en œuvre des mesures concrètes pour donner suite à nos recommandations traduit bien la pertinence de nos travaux. Nos rapports sont également cités dans diverses publications. Ainsi, par leur indépendance et leur objectivité, nos travaux constituent un levier crédible pour favoriser des changements durables et une meilleure gouvernance.
- 5 Je souhaite qu'au cours des dix prochaines années, nos travaux appuient plus que jamais les parlementaires dans leur rôle fondamental de surveillance des fonds publics et qu'ils continuent de générer des retombées concrètes pour la population, tout en préservant leur tradition d'excellence. Pour ce faire, nous nous assurerons notamment de tenir compte des grands enjeux de demain lors du choix des audits du Vérificateur général. Ces considérations se trouvent d'ailleurs au cœur des réflexions que nous avons amorcées en vue de l'élaboration de notre prochain plan stratégique, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2027.

6 À plus court terme, nous poursuivons actuellement nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement 2025-2026, avec l'objectif d'exprimer notre opinion sur ces états financiers plus tôt cette année, soit dès le mois de juillet 2026. L'atteinte de cet objectif repose sur une grande discipline des entités auditées et des équipes du Contrôleur des finances et du Vérificateur général. En effet, les changements apportés aux processus laissent présager qu'il sera possible d'y arriver si tout un chacun respecte les échéanciers prévus, étant donné que la marge de manœuvre reste mince. Bien qu'ambitieux, l'objectif mérite toutefois les efforts qui y sont consacrés, puisqu'il permettra d'apprécier la performance et la situation financière du gouvernement en temps opportun. Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, qui intègrent plus de 300 entités, pourraient alors se retrouver dans le peloton de tête des états financiers des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux quant aux délais d'approbation et de publication les plus courts, alors qu'ils ont régulièrement figuré parmi les états financiers demandant les délais les plus longs au cours de la dernière décennie.

7 Nous formulerons également dans quelques mois, pour une troisième fois, notre conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions qui seront présentées dans le rapport préélectoral que publiera le ministère des Finances en vue des élections générales d'octobre prochain. Ainsi, les partis politiques pourront, grâce à nos travaux, disposer d'une appréciation objective de l'état des finances publiques, sur laquelle fonder leur plateforme électorale, et la population aura accès à une information utile à l'exercice de son choix démocratique.

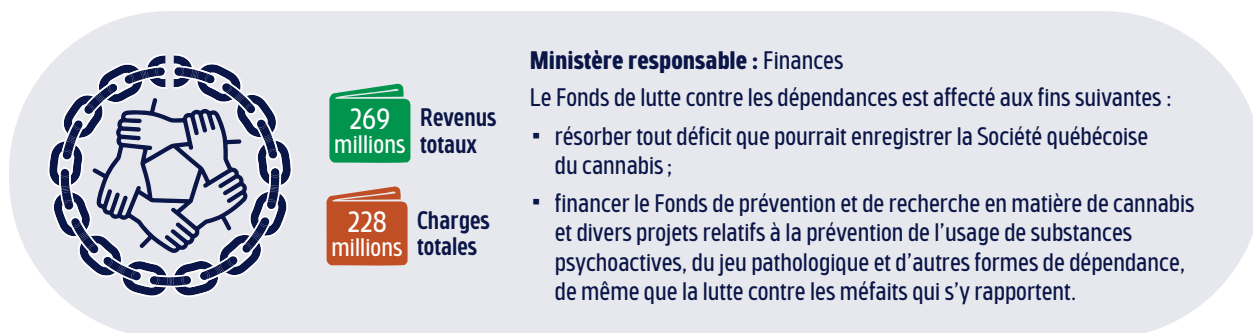
# TRAVAUX SUR LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES D'UN FONDS SPÉCIAL

8 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, audités par le Vérificateur général, comprennent les résultats financiers de plus de 300 entités, lesquels incluent une quarantaine de fonds spéciaux dont plusieurs ne produisent pas d'états financiers audités.

9 Par ailleurs, en vertu de dispositions législatives, les fonds spéciaux sont soumis au contrôle parlementaire. Par conséquent, de l'information à leur égard est fournie annuellement dans les documents budgétaires.

10 Ainsi, afin de nous assurer que les parlementaires disposent d'une reddition de comptes fiable concernant la situation financière de ces entités, nous sélectionnons depuis quelques années un ou deux fonds spéciaux qui n'ont pas à produire d'états financiers audités, pour effectuer certains travaux sur leurs états financiers. Cette année, nos travaux ont porté sur les états financiers du Fonds de lutte contre les dépendances pour l'exercice clos le 31 mars 2025, dont la figure 1 donne un aperçu.

**FIGURE 1** Aperçu du Fonds de lutte contre les dépendances au 31 mars 2025



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Fonds de lutte contre les dépendances.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Adobe Stock.

11 Nos travaux ont consisté à appliquer des procédures propres aux postes des états financiers les plus significatifs et à valider que le traitement comptable était conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. L'objectif des travaux était de relever, le cas échéant, tout élément d'intérêt lié à la fiabilité des informations financières de ce fonds, sans toutefois formuler une opinion dans un rapport de l'auditeur indépendant. Il est à noter qu'il ne s'agissait pas non plus d'un audit de performance ni d'un audit de conformité.

12 Nos travaux n'ont pas révélé d'anomalies significatives ni de problématiques qui nécessiteraient l'attention des parlementaires.

13 Des travaux similaires sur les états financiers d'autres entités non auditées par le Vérificateur général pourraient être effectués au cours des prochaines années.

# IMPORTANCE DES SUJETS TRAITÉS DANS CE RAPPORT

14 La mission du Vérificateur général consiste à contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à une meilleure gestion des fonds publics. Étant donné que les finances publiques du Québec sont actuellement en déficit et que les besoins sont grands dans plusieurs sphères d'activité, il importe plus que jamais d'optimiser la gestion des fonds publics. Il faut s'assurer que les sommes dues à l'État sont récupérées et que les dépenses des différents programmes du gouvernement permettent d'atteindre leurs buts, et ce, de la meilleure façon. Il s'agit de mettre les efforts aux endroits qui seront le plus bénéfiques pour la population, et à le faire au meilleur coût possible. Cette approche est cohérente avec une gestion axée sur les résultats. Les trois audits de performance dont les résultats sont présentés dans ce rapport visent ces objectifs, comme je l'explique ci-après.

## Aide financière relative à la filière batterie

15 Dans le cadre du développement de la filière batterie, le gouvernement a accordé des aides financières importantes. Le développement de la filière batterie au Québec s'inscrivait dans un contexte de compétition internationale afin d'attirer des entreprises de ce secteur. Les projets des entreprises de la filière batterie visent à développer de nouveaux produits ou de nouveaux marchés, et comportent donc une part d'innovation. Par conséquent, cette initiative complexe impliquait certains risques.

16 Dans ce contexte, une bonne gestion des risques est nécessaire, notamment pour assurer une saine gestion des fonds publics utilisés, et donc limiter les pertes, mais aussi pour veiller à ce que les aides financières octroyées permettent d'atteindre l'objectif du gouvernement de faire du Québec un leader mondial en matière d'électrification des transports.

## Récupération fiscale dans le secteur de la construction

17 Dans le contexte où des efforts importants seront nécessaires pour équilibrer les finances publiques et où des enjeux tels que le vieillissement de la population créent une pression sur les dépenses, il est essentiel que chacun paie ses impôts et ses taxes, ainsi que le prescrivent les lois, afin de financer les services publics et de favoriser l'équité fiscale entre les contribuables.

18 Les efforts de récupération fiscale visent aussi à dissuader les contribuables de contourner leurs obligations fiscales. De plus, comme tout dollar non remis à l'État est un dollar de moins pour réaliser ses missions, il importe d'optimiser le processus de récupération des sommes dues.

19 C'est pourquoi nous avons choisi de faire un audit sur ce sujet. Nous nous sommes concentrés sur le secteur de la construction, puisque le gouvernement estime qu'une part importante des pertes fiscales, soit plus du tiers (1,3 milliard de dollars en 2022, selon le budget 2026-2027), provient de ce secteur.

## Services publics d'emploi offerts aux individus

20 Favoriser l'accès au marché du travail et le maintien en emploi du plus grand nombre d'individus possible comporte des bénéfices aussi bien pour la société que pour les personnes concernées. En effet, c'est ainsi que celles et ceux qui vivent des difficultés pour s'intégrer sur le marché du travail ou qui doivent s'adapter à l'évolution du monde du travail peuvent contribuer à la force économique du Québec. Cela est d'autant plus important dans un contexte de vieillissement de la population, lequel engendre une diminution du ratio de travailleuses et de travailleurs actifs par habitant.

21 Par ailleurs, soutenir l'intégration et le maintien en emploi favorise l'inclusion et la valorisation de ces personnes en leur donnant l'occasion de jouer un rôle actif dans la société.

22 Pour ces raisons, il importe de s'assurer que les services publics d'emploi offerts – lesquels totalisent près d'un milliard de dollars annuellement – atteignent les objectifs et qu'ils sont les mieux adaptés pour aider la clientèle à s'intégrer sur le marché du travail et à s'y maintenir de façon durable.

# CHAPITRE 2

## Aide financière relative à la filière batterie

Audit de performance

Investissement Québec  
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

## EN BREF

En octobre 2020, le gouvernement du Québec a annoncé la Stratégie québécoise de développement de la filière batterie, qui impliquait la création d'une chaîne de valeur peu présente au Québec et le développement d'un savoir-faire important. Toutefois, cette initiative repose sur une approche peu planifiée. En effet, certains éléments essentiels, tels que des objectifs et des échéanciers, qui auraient permis de favoriser l'atteinte de résultats, ont été omis.

De plus, les 29 dossiers que nous avons sélectionnés, qui totalisent une aide financière autorisée d'environ 2,2 milliards de dollars, ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière. Bien que des travaux d'analyse aient été réalisés pour chacun des dossiers sélectionnés, ils n'étaient pas structurés à l'aide d'un programme permettant de fournir l'assurance raisonnable que les risques importants ont tous été relevés et évalués. Parmi ces dossiers, certains risques n'ont pas été adéquatement analysés ou documentés. Or, il s'agissait, dans la plupart des cas, de risques importants.

Enfin, dans les dossiers sélectionnés, des conditions fixées lors de l'octroi des aides financières n'ont pas fait l'objet d'un suivi suffisamment rigoureux. Pour sa part, le suivi des risques n'a pas été documenté, ce qui ne permet pas de s'assurer que chacun des risques détectés a été pris en charge de manière adéquate.

# CONSTATS

---

1

Le développement de la filière batterie repose sur une approche peu planifiée.

2

Les dossiers d'aide financière que nous avons sélectionnés ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière.

3

Les conditions fixées lors de l'octroi des aides financières et les risques détectés ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment rigoureux.

# ÉQUIPE

**Martin St-Louis**

Vérificateur général adjoint

**Carl Pelletier**

Directeur d'audit

**Marc-Étienne Arsenault**

**Rose-Marie Bouchard**

**Nadia Giguère**

**Julie Lampron**

**Isabelle Larouche**

**Faïçal Lounis**

**Julie Plante-Pilote**

## REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint  
et sous-vérificateur général

## SIGLES

**CRNE** Capital ressources naturelles et énergie

**FDE** Fonds du développement économique

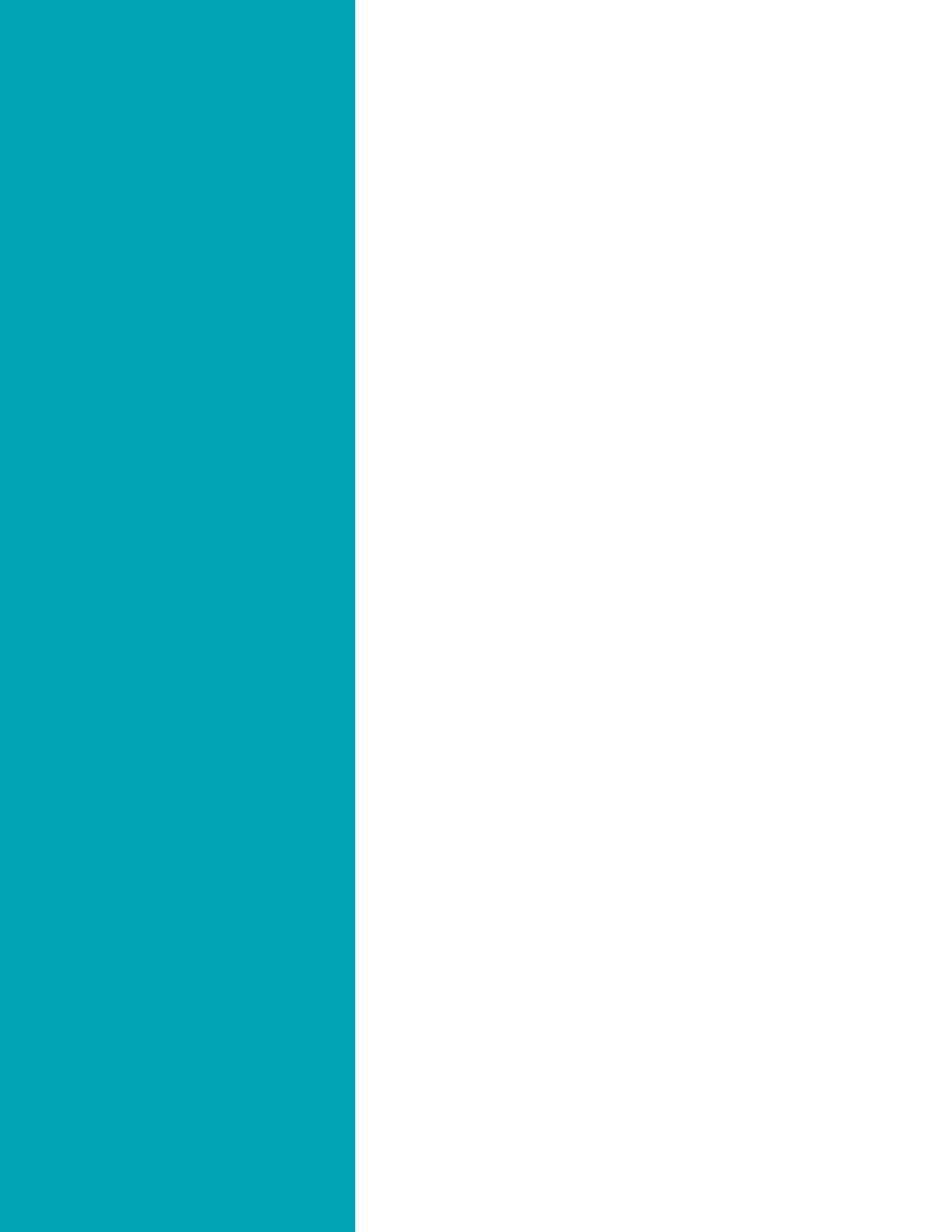
**MEIE** Ministère de l'Économie, de l'Innovation  
et de l'Énergie

**MRNF** Ministère des Ressources naturelles  
et des Forêts

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	17
Le développement de la filière batterie repose sur une approche peu planifiée. ....	24
Les dossiers d'aide financière que nous avons sélectionnés ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière. ....	27
Les conditions fixées lors de l'octroi des aides financières et les risques détectés ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment rigoureux.....	32
Recommandations.....	35
Commentaires des entités auditées .....	36
Renseignements additionnels.....	43

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet. Ces observations sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section qui est consacrée au tome de juin 2026 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.



# MISE EN CONTEXTE

1 En octobre 2020, le gouvernement du Québec a annoncé la Stratégie québécoise de développement de la filière batterie (ci-après appelée « stratégie de la filière batterie »), laquelle repose sur les trois axes d'intervention suivants :

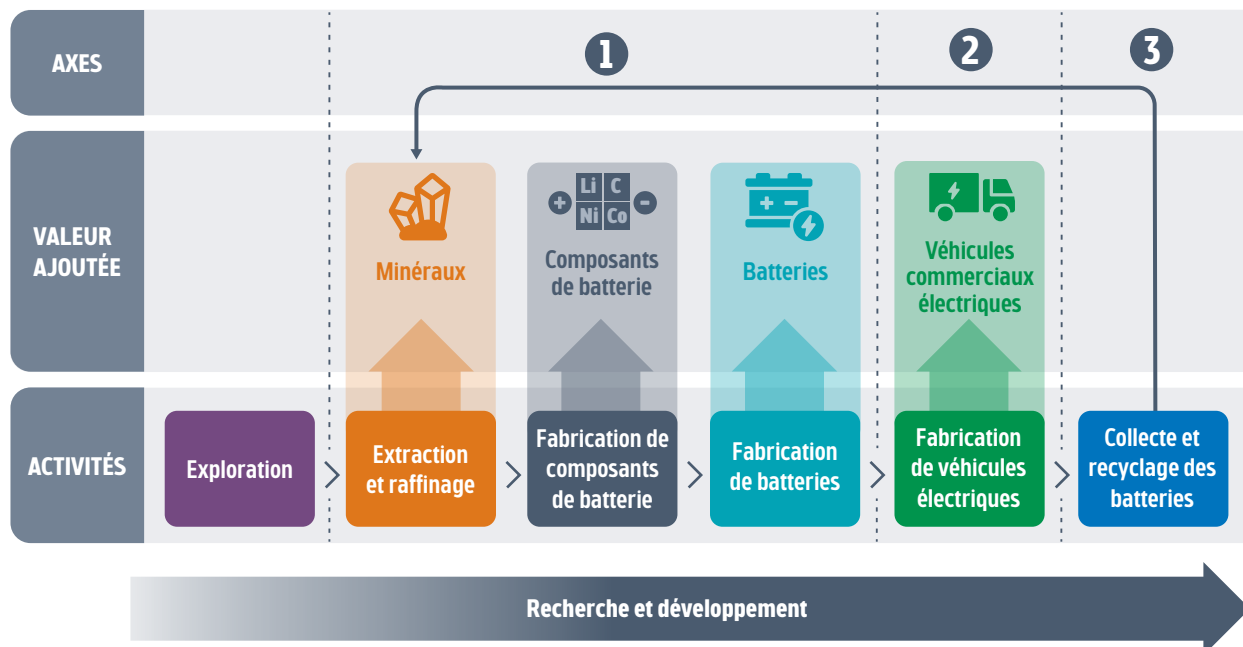
- ❶ exploiter et transformer les minéraux sur le territoire québécois pour fabriquer des composants de batterie, comme des anodes et des cathodes ;
- ❷ produire des véhicules commerciaux électriques ;
- ❸ développer le recyclage des batteries grâce aux technologies québécoises d'avant-garde.

2 Ces trois axes correspondent aux activités qui composent la chaîne de valeur de la filière batterie (figure 1).

## Chaîne de valeur de la filière batterie

Il s'agit de l'ensemble des activités qui contribuent à la valeur ajoutée des batteries pour les véhicules électriques, notamment l'exploration minière, la fabrication des véhicules et le recyclage des batteries.

**FIGURE 1** Répartition des activités de la chaîne de valeur de la filière batterie selon les trois axes de la stratégie



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

3 Selon le site Web du gouvernement du Québec, l'adoption par le gouvernement fédéral américain, en 2022, de l'*Inflation Reduction Act*, a eu des répercussions sur la mise en œuvre de la stratégie de la filière batterie. En effet, d'après Investissement Québec, cette loi, qui comporte d'importants incitatifs financiers pour l'implantation de projets liés à la filière batterie aux États-Unis, a eu pour effet d'augmenter les attentes des entreprises de la filière batterie envers les gouvernements du Canada et du Québec. Cela a conduit le gouvernement du Québec à proposer des incitatifs financiers à des entreprises de ce secteur afin d'attirer sur son territoire des acteurs de calibre international.

## La stratégie de la filière batterie, en bref

4 Les aides financières accordées aux entreprises de la filière batterie proviennent principalement des trois véhicules financiers présentés ci-après et peuvent prendre plusieurs formes, comme un prêt, un investissement en capital-actions ou une subvention.

Véhicule financier	Objectif d'investissement
Fonds du développement économique (FDE)	Fonds affecté à l'administration et au versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré ou désigné par le gouvernement (ex. : programme Excellence, Soutien, Stimulation, Optimisation, Rendement, mieux connu sous le nom de programme ESSOR) et de toute aide financière accordée par Investissement Québec pour l'exécution d'un mandat confié par le gouvernement, c'est-à-dire un investissement autorisé par décret gouvernemental
Fonds Capital ressources naturelles et énergie (CRNE)	Fonds utilisé pour investir dans le capital-actions d'entreprises dont l'activité principale, au Québec, est : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ l'exploitation de ressources naturelles</li> <li>■ la transformation de ressources naturelles, à condition qu'une portion d'entre elles aient d'abord été exploitées au Québec</li> <li>■ la production, le stockage, le transport et la distribution d'énergies renouvelables ou de matières de substitution permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou contribuant à l'offre en énergie propre</li> <li>■ le développement, la commercialisation ou l'implantation de technologies favorisant la transition, l'innovation ou l'efficacité énergétique</li> </ul>
Capitaux propres d'Investissement Québec	Investissements réalisés à même les capitaux propres d'Investissement Québec

Source : Gouvernement du Québec.

5 Il n'existe pas de portrait complet des différents investissements réalisés par le gouvernement pour aider les entreprises de la filière batterie. À partir des bases de données d'Investissement Québec et du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), nous avons sélectionné 29 dossiers d'aide financière, en lien avec 11 entreprises, qui totalisaient une aide financière autorisée d'environ 2,2 milliards de dollars au 30 septembre 2025. Un portrait des entreprises et des dossiers sélectionnés est présenté dans la section Renseignements additionnels. Le nombre de dossiers d'aide financière est plus important que le nombre d'entreprises bénéficiaires puisqu'une entreprise peut être associée à plusieurs dossiers, par exemple si elle obtient de l'aide financière pour deux projets différents. Il peut aussi y avoir plusieurs aides financières pour un même projet.

6 Selon le véhicule financier utilisé ainsi que différents critères, la décision d'accorder ou non une aide financière peut revenir à une ou plusieurs instances. En ce qui concerne les aides financières qui proviennent du FDE ou du fonds CRNE et qui respectent les critères d'un programme existant, cette décision revient au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, ou au sous-ministre et à Investissement Québec. L'autorisation du gouvernement est quant à elle nécessaire pour les aides financières qui ne cadrent pas dans les programmes existants. Nous avons observé que 91 % du montant total des aides financières a été autorisé par le gouvernement.

7 Pour ce qui est des aides financières provenant des capitaux propres d'Investissement Québec, c'est le conseil d'administration<sup>1</sup> de cette dernière qui a le pouvoir décisionnel. Approximativement 4 % du montant total des aides financières autorisées pour les 29 dossiers sélectionnés provenait des capitaux propres d'Investissement Québec.

8 Le tableau 1 présente la répartition entre les véhicules financiers des sommes autorisées pour les 29 dossiers sélectionnés, selon les instances les ayant autorisées.

**TABLEAU 1** Répartition des aides financières autorisées par véhicules financiers selon les instances les ayant autorisées du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 septembre 2025

Véhicule financier	Aides financières autorisées	
	\$	%
<b>FDE et fonds CRNE</b>		
Autorisation par le gouvernement (décret)	1 991 123 528	91
Autorisation par le MEIE	114 550 000	5
<b>Sous-total</b>	<b>2 105 673 528</b>	<b>96</b>
<b>Capitaux propres d'Investissement Québec</b>	96 781 250	4
<b>Subventions du MEIE</b>	2 000 000	-
<b>Total</b>	<b>2 204 454 778</b>	<b>100</b>

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEIE et d'Investissement Québec.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

9 La stratégie de la filière batterie rejoint l'intention du gouvernement de faire du Québec un leader mondial en matière d'électrification des transports. De plus, l'annonce de la stratégie s'inscrivait dans un contexte de compétition internationale afin d'attirer des entreprises de ce secteur, ce qui impliquait une part de risque à considérer. Le total des aides financières autorisées pour les dossiers sélectionnés est de 2,2 milliards de dollars, soit un montant considérable.

1. Le conseil d'administration d'Investissement Québec peut déléguer l'autorisation d'aides financières à des gestionnaires de l'organisation selon certains critères, dont l'importance des sommes à autoriser. De plus, selon certaines conditions, Investissement Québec doit faire autoriser certains investissements par un décret gouvernemental, notamment tout investissement supérieur à 2,5 % de la valeur de ses actifs.

10 De plus, certaines des entreprises associées à la filière batterie ayant reçu une aide financière ont connu des problèmes financiers. Par exemple, 3 des 11 entreprises que nous avons sélectionnées ont vu les coûts de leurs projets augmenter de façon importante. Pour deux de ces projets, des aides financières additionnelles successives ont été autorisées afin de couvrir une partie des dépassements de coûts. En ce qui concerne le troisième projet, à ce jour, le gouvernement n'a pas investi de nouvelles sommes. Quatre autres entreprises se sont placées sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Toutefois, 89 % de l'aide financière autorisée à ces entreprises leur avait déjà été versée. Quant à deux autres entreprises, leur projet a été suspendu ou abandonné. Le tableau 2 présente la répartition des 11 entreprises sélectionnées selon leur situation en date du 30 septembre 2025.

**TABLEAU 2** Répartition des aides financières autorisées pour les dossiers sélectionnés en fonction de la situation des entreprises au 30 septembre 2025

	Nombre d'entreprises	Aides financières autorisées	
		\$	%
Entreprise placée sous la protection de la <i>Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies</i>	4	760 977 880 <sup>1</sup>	34
Projet suspendu ou abandonné	2	90 750 000	4
<b>Projet en cours</b>			
Projet dont les coûts ont augmenté de façon importante <sup>2</sup>	3	1 052 726 898	48
Autre projet	2	300 000 000	14
<b>Sous-total</b>	<b>5</b>	<b>1 352 726 898</b>	<b>62</b>
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>2 204 454 778</b>	<b>100</b>

1. Il s'agit du montant total des aides financières qui ont été autorisées à des entreprises maintenant placées sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Ce montant ne doit pas être considéré comme étant le total des pertes, puisqu'une partie de ces sommes n'ont pas été déboursées, et que d'autres ont été récupérées ou pourraient l'être dans le futur. Il est à noter que l'une des entreprises s'est placée sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* 28 jours après le 30 septembre 2025.
2. Plusieurs évaluations de coûts ont pu être réalisées au cours de la durée de vie des projets. Dans le cadre de nos travaux, nous avons utilisé, pour chaque projet, l'estimation réalisée au moment où le début de la réalisation du projet était prévu à court terme. Sur la base de cette estimation, les hausses de coûts étaient de plus de 100 % dans le cas des trois projets.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEIE, d'Investissement Québec et du registre des entreprises ayant déposé une procédure sous le régime de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*.

11 Sur les 2,2 milliards de dollars d'aides financières autorisées, 1,9 milliard avait été versé en date du 30 septembre 2025. Au 31 mars 2026, environ 700 millions de dollars avaient été inscrits dans les dépenses du gouvernement, représentant principalement des provisions pour pertes et des aides financières non remboursables.

12 La stratégie de la filière batterie n'étant pas la seule stratégie québécoise de développement économique, les leçons tirées de sa mise en œuvre peuvent servir à bonifier les stratégies actuelles et celles qui seront élaborées dans le futur. De plus, la commissaire au développement durable a formulé des observations sur l'importance de la prise en compte des dimensions environnementales, sociales et économiques dans toute prise de décision relative aux investissements publics en lien avec les stratégies de développement économique, comme celle de la filière batterie. Ces observations présentent des pistes de réflexion et ne sont pas le fruit de travaux d'audit. Elles sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section consacrée au tome de juin 2026 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

### Stratégies québécoises de développement économique

Il existe par exemple la Stratégie québécoise de développement de l'aluminium (2021), la Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies (2022) et la Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation (2022).

## Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

13 L'objectif de l'audit était de déterminer si le MEIE et Investissement Québec gèrent efficacement l'aide financière relative à la filière batterie. Nos travaux n'avaient pas comme objectif de remettre en cause le bien-fondé de l'initiative du gouvernement du Québec d'investir dans la filière batterie, ni dans chacun des dossiers individuellement. Ils visaient plutôt, entre autres, à évaluer dans quelle mesure les recommandations d'accorder les aides financières étaient basées sur des analyses adéquates favorisant une prise de décision éclairée, et à vérifier si un suivi rigoureux des résultats et des risques était réalisé afin d'atténuer au mieux ces risques.

14 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 septembre 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Responsabilités du MEIE et d'Investissement Québec

15 Le MEIE est responsable d'élaborer les stratégies de développement économique. De façon générale, une stratégie doit comprendre des objectifs, des mesures pour les atteindre et un mécanisme de suivi pour évaluer les résultats obtenus (voir le constat 1).

16 Le MEIE est également responsable de la mise en œuvre de ces stratégies. Pour ce faire, il peut collaborer avec d'autres entités, comme Investissement Québec.

17 Le processus de recommandation et d'autorisation diffère selon le véhicule financier utilisé, le programme, ainsi que le montant et l'impact budgétaire de l'aide financière. Pour l'un des dossiers sélectionnés, soit une subvention, le MEIE était responsable de l'ensemble du processus. En ce qui concerne les dossiers dont l'aide financière provient des capitaux propres d'Investissement Québec, c'est cette dernière qui en est responsable.

18 Quant aux dossiers dont l'aide financière provient du FDE ou du fonds CRNE, Investissement Québec réalise une vérification diligente en collaboration avec les ministères concernés, et est responsable du versement de l'aide et des suivis à réaliser après l'autorisation (voir le constat 2). Dans le présent rapport, le terme « vérification diligente » ne doit pas être compris comme l'obligation d'utiliser un outil ou un processus précis. Pour les fins de nos travaux, nous avons considéré toute analyse, structurée ou non, visant à relever les risques et les enjeux, indépendamment de l'appellation donnée au document.

19 Les responsabilités de recommandation et d'autorisation des aides financières provenant de ces deux fonds<sup>2</sup> diffèrent selon que l'aide financière répond aux critères d'un programme existant, auquel cas elle est dite « normée », ou n'y répond pas. Par exemple, pour le programme ESSOR, l'aide financière n'est plus considérée comme normée lorsque l'impact budgétaire est supérieur à 10 millions de dollars. Dépendamment de la situation, Investissement Québec, le MEIE, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF), le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et un comité d'investissement peuvent avoir à formuler une recommandation<sup>3</sup> en s'appuyant sur des travaux de vérification diligente. Ainsi, lorsqu'une aide financière est normée, elle peut être autorisée notamment par le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie ou par le sous-ministre, alors qu'une aide financière non normée doit être autorisée par le gouvernement.

20 Une fois qu'une aide financière est autorisée, elle peut être versée en un ou plusieurs versements selon, notamment, les conditions définies dans la convention d'aide financière. Avant d'effectuer un versement, Investissement Québec doit vérifier que les conditions de versement de l'aide financière sont respectées (voir le constat 3). Les rôles et les responsabilités du MEIE et d'Investissement Québec sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels. La figure 2 présente sommairement les responsabilités des différents intervenants dans le cadre des dossiers sélectionnés.

---

### Vérification diligente

Il s'agit de l'ensemble des procédures d'enquête et d'examen réalisées avant la conclusion d'une transaction importante. Cette vérification a pour objectif de vérifier que l'investissement permettra d'atteindre les objectifs fixés et d'évaluer dans quelle mesure les risques détectés (financiers, opérationnels, légaux) peuvent influencer la décision d'investissement.

---

2. Il est à noter que le conseil d'administration d'Investissement Québec ne prend pas de décision concernant chacun des dossiers relatifs au FDE et au fonds CRNE.

3. Les entités utilisent le terme « positionnement » pour désigner la recommandation d'accorder ou non une aide financière relative au FDE.

**FIGURE 2** Responsabilités des intervenants selon le type d'aide financière

RESPONSABILITÉS	Subvention	Aide financière provenant des capitaux propres d'IQ	Aide financière provenant du FDE		Aide financière provenant du fonds CRNE	
			Normée	Non normée	Normée	Non normée
Vérification diligente	MEIE	IQ	IQ <sup>1</sup>	IQ <sup>1</sup>	IQ <sup>1</sup>	IQ <sup>1</sup>
Recommandation ou positionnement	MEIE	Comité de crédit (IQ)	IQ ↓ Comité d'investissement (IQ, MEIE)	MEIE ↓ Comité d'investissement (IQ, MEIE) ↓ Ministre du MEIE	IQ ↓ Comité d'investissement (MEIE, MRNF, MFQ) ↓ MEIE, MFQ et MRNF	IQ ↓ Comité d'investissement (MEIE, MRNF, MFQ) ↓ MEIE, MFQ et MRNF
Autorisation	MEIE	IQ (plan de délégation)	Ministre du MEIE / sous-ministre du MEIE	Gouvernement	Ministre du MEIE	Gouvernement
Versement de l'aide financière	MEIE	IQ	IQ	IQ	IQ	IQ
Suivi	MEIE	IQ	IQ	IQ	IQ	IQ

IQ Investissement Québec

MFQ Ministère des Finances du Québec

1. Cette vérification diligente est réalisée en collaboration avec les ministères concernés.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEIE et d'Investissement Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

## Le développement de la filière batterie repose sur une approche peu planifiée.

### Qu'avons-nous constaté ?

21 En octobre 2020, le gouvernement a annoncé son intention d'investir dans le développement de la filière batterie en publiant une stratégie composée de trois axes d'intervention couvrant autant l'exploitation minière et la transformation des minéraux destinés à la fabrication de batteries que la production de véhicules commerciaux électriques et le recyclage des batteries. Toutefois, certains éléments essentiels qui auraient permis de favoriser l'atteinte de résultats en lien avec cette initiative ont été omis. En effet, ni objectif, ni échéancier, ni mesure, ni indicateur, ni cible n'ont été établis.

22 De plus, ce n'est que quatre ans et demi après l'annonce de la stratégie de la filière batterie que le MEIE a établi un premier cadre financier. Bien qu'il présente certaines aides financières accordées à des entreprises de la filière batterie, le cadre financier est insuffisant. En effet, il ne porte que sur les aides financières déjà autorisées, ce qui ne permet pas de prévoir les sorties de fonds à venir.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

- 23 La planification d'une stratégie doit permettre de :
- définir des objectifs assortis d'échéances ;
  - définir des mesures ou des initiatives pour atteindre les objectifs ;
  - préciser le mécanisme de suivi retenu pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie et les résultats obtenus (ex. : indicateurs et cibles).

24 La stratégie de la filière batterie implique la création d'une chaîne de valeur peu présente au Québec. De plus, un savoir-faire important est nécessaire pour être en mesure de produire des composants de batterie, et de le faire à grande échelle. En outre, étant donné que les aides financières autorisées dans le cadre de la stratégie proviennent du gouvernement, il importe d'en faire un suivi et d'en rendre compte aux parlementaires et à la population afin qu'ils puissent apprécier les résultats obtenus en fonction des sommes investies. La planification des interventions visant le développement de la filière batterie devait donc être rigoureuse.

## Ce qui appuie notre constat

### Absence d'objectifs et d'échéanciers

25 La volonté de développer la filière batterie n'a pas été accompagnée d'objectifs, d'échéanciers, de mesures, d'indicateurs et de cibles, ce qui complexifie le suivi des résultats et leur appréciation. Selon le MEIE, la stratégie de la filière batterie serait plutôt un « énoncé de vision » complémentaire au Plan québécois pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 et au Plan pour une économie verte 2030. Toutefois, plusieurs demandes d'aide financière ont été justifiées par une stratégie de la filière batterie, notamment dans les propositions d'investissement rédigées par Investissement Québec, d'où l'importance de planifier les interventions relatives à la filière batterie, entre autres à l'aide d'objectifs.

26 Dans les faits, le MEIE et Investissement Québec ont analysé les demandes d'aide financière à la pièce. Or, en l'absence d'objectifs et d'échéanciers, ainsi que d'un ordre de réalisation des projets établi selon la chaîne de valeur de la filière batterie (ex. : planification détaillée des trois axes), il était difficile pour les différents intervenants d'évaluer la pertinence des demandes d'aide financière et d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions gouvernementales.

27 Cette lacune dans la planification des interventions relatives à la filière batterie a entraîné des répercussions sur leur mise en œuvre. Par exemple, des aides financières ont été autorisées en 2023 pour deux projets qui nécessitaient une quantité très importante de minéraux précis dont l'approvisionnement n'était pas assuré (voir le constat 2). Une planification rigoureuse aurait permis d'éviter ou de réduire ce genre de risques.

28 Finalement, en l'absence d'objectifs, d'échéanciers, d'indicateurs et de cibles, il est difficile d'évaluer les résultats de l'initiative visant à développer la filière batterie (ex. : écart par rapport au budget, atteinte d'une cible d'investissement dans un axe ou d'une cible de création d'emplois).

### Absence de cadre financier avant 2025

29 Ce n'est qu'en mai 2025, soit quatre ans et demi après l'annonce de la stratégie de la filière batterie, que le MEIE a élaboré un cadre financier afin de fournir une information prévisionnelle au Secrétariat du Conseil du trésor sur les différentes aides financières en lien avec l'initiative de développer la filière batterie.

30 Cependant, ce cadre financier, qui s'échelonne jusqu'en 2030, est insuffisant. Premièrement, il ne présente que les aides financières qui auront une incidence sur les crédits annuels du gouvernement, c'est-à-dire celles qui seront inscrites dans les dépenses du gouvernement. Or, contrairement à certains types d'aide financière, tels que les subventions, certaines interventions financières, comme les prêts non pardonnables non assortis de conditions avantageuses ou les investissements en capital-actions, ne sont pas inscrites dans les dépenses du gouvernement tant qu'il n'y a pas de perte de valeur<sup>4</sup> (ex. : faillite d'une entreprise, difficultés financières persistantes).

31 Deuxièmement, le cadre financier ne présente que les prévisions concernant les aides financières déjà autorisées. Il ne tient pas compte des futures aides financières, ou même de celles dont la demande est en cours d'analyse. À titre d'illustration, selon le MEIE, plus d'une centaine de projets étaient en cours d'analyse ou bénéficiaient d'un accompagnement au 30 septembre 2025. Même si ces projets n'obtiendront pas nécessairement tous de l'aide financière, le cadre financier ainsi que les prévisions de sorties de fonds devraient inclure le montant estimatif des aides financières à venir, par axe d'intervention, afin d'offrir une information pertinente et une certaine prévisibilité.

32 D'ailleurs, comme cette information prévisionnelle était incomplète, il était difficile de prévoir les sommes qu'il était nécessaire de conserver pour la filière batterie. Par exemple, des aides financières ont été puisées dans le FDE plutôt que dans le fonds CRNE, car le MEIE craignait qu'il n'y ait pas les sommes d'argent suffisantes dans le fonds CRNE pour couvrir les déboursés potentiels relatifs à la stratégie de la filière batterie. Or, une planification des sorties de fonds provenant du fonds CRNE aurait permis de faire en sorte que celui-ci soit suffisamment capitalisé. Une telle planification aurait également permis aux décideurs d'évaluer l'exposition aux risques, notamment le risque relatif à la concentration d'une part importante des investissements du fonds CRNE dans une seule entreprise, et dans un seul secteur.

---

4. Le moment auquel une perte de valeur est comptabilisée diffère selon le référentiel comptable applicable et le type d'investissement. De plus, un prêt assorti de conditions avantageuses peut aussi être inscrit, en tout ou en partie, comme une dépense.

## CONSTAT 2

Les dossiers d'aide financière que nous avons sélectionnés ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière.

### Qu'avons-nous constaté ?

33 Il n'existe ni processus structuré ni programme de vérification diligente servant à guider les travaux des équipes qui ont analysé les demandes d'aide financière que nous avons sélectionnées. Bien que des travaux d'analyse aient été réalisés pour chacun des dossiers que nous avons sélectionnés, ils n'étaient pas structurés à l'aide d'un programme permettant de fournir l'assurance raisonnable que les risques importants ont tous été relevés et évalués.

34 Pour les 29 dossiers d'aide financière sélectionnés, des risques n'ont pas été adéquatement analysés ou documentés. Ces risques étaient de natures différentes d'un dossier à l'autre, mais étaient, dans la plupart des cas, importants. Il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure la considération de ces risques lors des travaux d'analyse aurait influé sur la décision d'autoriser les aides financières.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

35 Des sommes importantes ont été accordées à des entreprises dont les activités sont en lien avec la filière batterie. En effet, pour les 29 dossiers que nous avons sélectionnés, le total des aides financières autorisées s'élevait à plus de 2,2 milliards de dollars. Même si certaines aides financières, notamment des prêts et des investissements en capital-actions, n'entraînent pas toujours des dépenses pour le gouvernement, elles constituent des sorties de fonds et sont susceptibles de ne jamais être récupérées en cas de difficultés financières.

36 Dans le cas de la plupart des dossiers d'aide financière que nous avons sélectionnés, les entreprises proposaient un projet comportant une part d'innovation, dans un secteur en développement. Or, ces caractéristiques augmentent le niveau de risque associé aux interventions gouvernementales et nécessitent que des analyses suffisantes soient réalisées pour éclairer la prise de décision avant l'octroi de sommes publiques importantes. Ainsi, des travaux de vérification diligente suffisants sont nécessaires afin d'évaluer les risques.

## Ce qui appuie notre constat

### Aucun processus structuré de vérification diligente

37 Aucun processus structuré ni programme de vérification diligente n'a été mis en place pour l'analyse des demandes d'aide financière sélectionnées. Pourtant, dans un autre secteur d'activité, Investissement Québec a mis en place des balises visant à encadrer les travaux de vérification diligente. En l'absence d'un tel processus ou programme, il n'est pas possible de s'assurer que les travaux d'analyse réalisés ont été suffisants pour relever adéquatement l'ensemble des risques importants, que l'impact et la probabilité de ces risques ont été évalués, et que des mesures d'atténuation ont été mises en place, le cas échéant.

38 La nécessité de réaliser une vérification diligente est mentionnée dans plusieurs des dossiers que nous avons sélectionnés. La documentation aux dossiers ne permet pas de conclure que cette démarche a été réalisée de manière suffisante.

39 Dans certains dossiers, des travaux suffisants ont été réalisés relativement à certains risques. Toutefois, dans tous les dossiers d'aide financière que nous avons sélectionnés, nous avons relevé des risques pour lesquels la documentation ne permet pas de démontrer qu'ils ont fait l'objet de travaux de vérification diligente suffisants ou qu'ils ont été évalués et communiqués aux décideurs. Il n'est pas possible de savoir si la décision d'autoriser les aides financières aurait été différente si ces risques avaient été davantage analysés ou documentés.

#### Programme de vérification diligente

Il s'agit d'un outil utilisé par des investisseurs ou des firmes spécialisées pour relever l'ensemble des risques importants susceptibles d'influencer les décisions d'investissement. Certains d'entre eux ont développé leur propre programme de vérification diligente, alors que d'autres utilisent un modèle, comme le programme de vérification diligente de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

### Risques importants insuffisamment documentés ou analysés

40 Considérant la complexité de plusieurs des dossiers sélectionnés, il est compréhensible que certains risques n'aient pas été suffisamment documentés au début des projets. Il est également possible que ces risques aient évolué au fil du temps. Toutefois, l'importance et la récurrence de certains risques insuffisamment documentés ou analysés soulèvent des préoccupations. Nous en présentons certains dans les paragraphes suivants.

#### Montage financier

41 L'un des risques majeurs de tout projet est lié à la qualité du montage financier qui l'appuie. Un tel montage doit présenter l'ensemble des coûts du projet ainsi que les différentes sources de financement prévues pour les couvrir. Certaines lacunes ont été observées à cet égard.

42 Premièrement, les analyses réalisées par Investissement Québec ne permettent pas toujours d'avoir l'assurance que l'estimation des coûts d'un projet est raisonnable. La vérification de l'estimation des coûts est pourtant nécessaire, car elle permet d'augmenter les chances de soutenir financièrement un projet viable et de réduire le risque que le gouvernement doive verser des aides financières additionnelles ultérieurement en cas de dépassement de coûts.

43 Bien qu'il ne soit pas toujours possible d'estimer les coûts d'un projet avec un degré élevé de précision, notamment au début d'un projet comportant de l'innovation, un travail suffisant doit être réalisé dès le départ pour évaluer la viabilité du projet. Par la suite, l'estimation des coûts doit être mise à jour le plus rapidement possible pour augmenter son degré de précision, ce qui n'a pas toujours été fait en temps opportun pour les dossiers sélectionnés. Par exemple, dans le cas d'un dossier, une estimation des coûts totaux du projet a été obtenue lors du troisième versement de l'aide financière, soit près de trois ans après l'autorisation de la première aide financière, ce qui a permis de révéler un écart important avec l'estimation initiale.

44 Deuxièmement, en ce qui concerne les 29 dossiers sélectionnés, les aides financières autorisées dans le cadre de la filière batterie ne couvraient pas l'ensemble des coûts des projets. En effet, d'autres sources de financement (ex. : actionnaires, autres paliers gouvernementaux, institutions financières) étaient nécessaires pour compléter le montage financier. Les travaux de vérification diligente devaient donc permettre d'identifier ces autres sources et de sécuriser le financement.

45 Toutefois, dans certains dossiers, les sources de financement n'étaient pas toutes identifiées. Dans d'autres, des sources de financement étaient mentionnées, mais la documentation sur la situation financière de ces partenaires n'était pas suffisante pour assurer qu'ils auraient la capacité de fournir leur contribution au montage financier, puisque leurs états financiers soulevaient des enjeux. Nous n'avons toutefois pas pu retrouver d'explication suffisante à l'égard de ces enjeux. Finalement, nous avons noté que la documentation sur la provenance des fonds de certains partenaires, leur intégrité et leurs pratiques d'affaires était insuffisante pour s'assurer que l'analyse avait été réalisée.

## Capacité de production et échéanciers

46 Lorsqu'il est question d'innovation, il y a des risques liés à la conception du produit ou à la capacité de l'entreprise d'obtenir un volume de production lui permettant d'atteindre la rentabilité. Il est donc important de réaliser des analyses afin de relever et d'évaluer ces risques, d'autant plus que certaines des entreprises bénéficiaires étaient en démarrage. Or, certaines analyses n'étaient pas suffisantes dans les dossiers sélectionnés.

47 Dans le cas de certains des dossiers sélectionnés, au moment de l'autorisation de l'aide financière, l'entreprise avait la capacité de produire seulement une petite quantité de produits. L'aide financière avait alors pour objectif de soutenir l'augmentation importante de la capacité de production. La documentation de ces dossiers ne démontre pas que suffisamment d'analyses ont été réalisées pour fournir l'assurance raisonnable qu'il était possible d'atteindre cet objectif dans les délais établis. D'autant plus que, dans certains cas, des revenus découlant de cette augmentation de la capacité de production étaient prévus à court terme.

48 Dans certains cas, des enjeux liés à la capacité de production étaient visibles, mais n'ont pas fait l'objet d'analyses suffisantes. Par exemple, certaines entreprises n'arrivaient pas à atteindre leurs cibles de production, et ce, de façon récurrente, ou avaient établi des prévisions de ventes qui nécessitaient que le niveau de production dépasse largement la capacité théorique des installations dans un délai relativement court, mais les dossiers ne contenaient aucune explication sur la façon d'y parvenir. Dans un autre dossier, un document remettait en doute l'approche choisie par l'entreprise pour développer son processus de production, mais ce risque ne se reflète pas dans l'analyse d'Investissement Québec. Dans un autre cas, le projet était celui d'une entreprise ayant un court historique de production qui n'avait jamais atteint un niveau de production lui permettant d'être rentable dans ses installations déjà en activité. En ce qui concerne ce dossier, Investissement Québec nous a mentionné que des travaux de vérification diligente étaient prévus lors d'autres étapes du projet. Toutefois, cela impliquait que ces travaux soient réalisés seulement après que des sommes importantes eurent été investies dans le projet.

## Approvisionnement

49 L'approvisionnement en intrants doit faire l'objet d'une attention particulière lors de l'analyse des dossiers d'aide financière de la filière batterie, car les projets nécessitent souvent des intrants très spécialisés et en grande quantité. Les projets d'électrification des transports, par exemple, nécessitent des composants de batterie précis. Les projets de fabrication de composants de batterie, quant à eux, requièrent des quantités importantes de minéraux (ex. : nickel, cobalt, graphite, lithium) et de produits chimiques.

50 Nous avons observé que certains des dossiers sélectionnés ne comportaient pas suffisamment de documentation sur les risques liés à l'approvisionnement. Par exemple, Investissement Québec a analysé, au cours d'une même période, deux demandes d'aide financière dont les projets nécessitaient une quantité importante des mêmes intrants. Malgré cela, elle n'a pas évalué en temps opportun l'impact combiné de leur approvisionnement avant d'investir des sommes importantes dans ces deux projets.

51 Dans d'autres dossiers, des enjeux liés à l'approvisionnement étaient prévisibles. Par exemple, une entreprise justifiait elle-même la non-atteinte de ses cibles de production par des problèmes d'approvisionnement, alors que pour une autre entreprise, l'approvisionnement d'intrants importants était non couvert par des contrats avec des fournisseurs. Or, la documentation aux dossiers était insuffisante pour bien comprendre l'ampleur des risques d'approvisionnement et pour expliquer les mesures prévues afin d'atténuer ces risques.

## Situations financières actuelle et prévisionnelle

52 L'analyse de la situation financière actuelle et prévisionnelle des entreprises permet au gouvernement d'augmenter ses chances d'appuyer des projets qui contribueront au développement de la filière batterie, tout en réduisant le risque de pertes financières.

53 Comme il s'agissait d'un secteur en développement caractérisé par des projets ayant une part d'innovation et des entreprises en démarrage, il allait de soi que les analyses allaient comporter des limites et des incertitudes. Toutefois, ces analyses doivent être suffisantes. Des documents sur la situation financière des entreprises et des projets qu'elles veulent mettre de l'avant sont inclus dans tous les dossiers d'aide financière sélectionnés. Cependant, les documents ou les analyses effectuées sur ceux-ci ne fournissent pas toujours l'assurance raisonnable que les risques ont été suffisamment considérés et atténués.

54 Par exemple, dans certains des dossiers sélectionnés, nous avons noté des enjeux de viabilité financière, tels qu'un faible volume de ventes par rapport à la valeur des actifs, des pertes financières récurrentes ainsi qu'un historique d'écarts entre les prévisions financières et les résultats réels. Dans l'un des dossiers, un document mentionnait qu'un délai de plusieurs années serait nécessaire avant la production d'un produit, mais des revenus tirés de la vente de ce même produit étaient inclus dans les prévisions de ventes à plus court terme. Dans un autre dossier, les problèmes de liquidités imminents d'une entreprise n'apparaissaient pas dans les analyses, car des sorties de fonds importantes n'étaient pas incluses dans ses prévisions financières.

55 Dans certains cas, Investissement Québec nous a mentionné qu'elle avait l'intention de réaliser des travaux d'analyse plus approfondis lors des étapes ultérieures des projets. Cependant, les aides financières déjà versées étaient considérables. Le retrait du gouvernement de ces projets à des étapes ultérieures, le cas échéant, augmente les risques de pertes financières importantes.

## CONSTAT 3

Les conditions fixées lors de l'octroi des aides financières et les risques détectés ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment rigoureux.

### Qu'avons-nous constaté ?

56 Une fois les aides financières autorisées, Investissement Québec a la responsabilité de faire le suivi des conditions de ces aides. Ces conditions peuvent être incluses dans les conventions d'aide financière ou dans les documents d'autorisation. Or, le suivi permettant d'assurer le respect de ces conditions n'a pas toujours été effectué et documenté de façon rigoureuse.

57 De plus, des risques sont détectés au cours de l'analyse des demandes d'aide financière, que ce soit au moment de l'autorisation de l'aide financière ou lorsque le projet est en cours. Toutefois, le suivi des risques n'est pas documenté adéquatement dans les dossiers que nous avons sélectionnés, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'un suivi a été réalisé pour chacun des risques détectés. L'une des raisons qui expliquent cette situation est l'absence d'un mécanisme de suivi des risques, tel qu'une grille de contrôle servant à documenter l'identification des risques, leur évaluation, les moyens de les atténuer et leur évolution.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

58 Les conditions rattachées aux aides financières peuvent être de différentes natures. Par exemple, il peut s'agir d'une confirmation de la contribution d'autres partenaires au montage financier du projet ou de l'obtention d'états financiers. Il importe de faire un suivi de ces conditions et d'intervenir en cas de non-respect pour s'assurer que les aides financières sont utilisées aux fins prévues et qu'elles permettent d'obtenir les résultats attendus, ainsi que pour atténuer les risques qui leur sont associés.

59 Il est également important de faire un suivi des risques qui ne font pas l'objet d'une condition afin de les atténuer.

## Ce qui appuie notre constat

### Lacunes dans le suivi des conditions

60 Une fois les aides financières autorisées, Investissement Québec a la responsabilité de faire le suivi des conditions incluses dans les conventions d'aide financière. À celles-ci peuvent s'ajouter d'autres conditions qui ont été intégrées dans les documents rédigés lors du processus de recommandation et d'autorisation des aides financières. Il arrive que ces dernières conditions ne soient pas reprises intégralement dans les conventions. Il importe toutefois d'en faire un suivi rigoureux puisqu'elles ont été prises en compte lors de la prise de décision.

61 Pour 25 des 29 dossiers d'aide financière sélectionnés, au moins un versement a été effectué. Un formulaire de versement comportant les autorisations nécessaires était inclus dans l'ensemble de ces dossiers, et ce, pour chacun des versements. Toutefois, dans cinq dossiers, le formulaire ne comportait pas de conclusion documentée relative au respect des conditions, ce qui permet plus difficilement d'obtenir l'assurance que celles-ci étaient respectées au moment du versement.

62 De plus, qu'il y ait une conclusion documentée ou non, nous avons observé des lacunes à l'égard du suivi des conditions. Par exemple, dans l'un des dossiers, les états financiers les plus récents d'une entreprise qui cautionnait un prêt devaient être obtenus et analysés avant un versement, ce qui n'a pas été fait. Un changement important dans la situation financière de cette entreprise n'a donc pas été détecté. Dans un autre dossier, les preuves de la moitié d'une injection de fonds provenant d'un partenaire n'ont pas été obtenues en temps opportun, mais plutôt après le versement de l'aide financière. En outre, les preuves de paiement pour des dépenses admissibles qu'Investissement Québec devait obtenir et vérifier n'étaient pas toujours complètes, mais aucune justification n'était fournie à cet égard. Par exemple, dans un dossier, la preuve obtenue ne concernait que 20 % du montant versé.

63 Par ailleurs, nous avons observé qu'une condition importante dans les documents d'autorisation d'un dossier n'a pas été incluse dans la convention d'aide financière. En effet, il était précisé dans les documents rédigés lors du processus d'autorisation qu'une usine devait être construite au Québec, mais les conditions de la convention d'aide financière signée ne l'obligeaient pas.

64 Les autorisations nécessaires diffèrent selon le véhicule financier utilisé. Par exemple, un comité d'investissement doit fournir une recommandation avant que les aides financières provenant du FDE soient autorisées. Ce comité révisé la documentation qui lui est soumise et indique l'orientation qu'il souhaite donner pour chacun des dossiers. Nous avons noté qu'aucun contrôle ne permettait de s'assurer que la recommandation du comité d'investissement était fournie avant l'autorisation de l'aide financière. D'ailleurs, 12 des 14 dossiers sélectionnés relatifs au FDE<sup>5</sup> ne comportaient pas de recommandation du comité d'investissement.

5. Trois dossiers relatifs au FDE ne nécessitaient pas de recommandation du comité d'investissement.

65 Dans le cas de l'un des 29 dossiers sélectionnés, le MEIE devait assurer le suivi des conditions<sup>6</sup>. Or, le MEIE a remboursé une portion de dépenses qui était nommément exclue de la convention d'aide financière, soit environ 200 000 dollars.

## Suivi inadéquat des risques importants

66 La réalisation de la plupart des projets financés s'échelonne sur plusieurs années. Des risques peuvent cependant être détectés dès l'autorisation des aides financières. Ces risques peuvent ensuite évoluer, c'est-à-dire augmenter ou diminuer, tout au long de la réalisation des projets. De nouveaux risques peuvent également être observés en cours de route. À titre de mandataire du gouvernement, Investissement Québec devrait assurer une saine gestion de ces risques.

67 Parmi les documents compris dans les dossiers sélectionnés, certains démontrent que de l'information sur des risques associés aux projets a été obtenue par Investissement Québec après l'autorisation de l'aide financière. Par exemple, les dossiers contiennent parfois des notes prises lors de rencontres, des analyses d'états financiers et des documents produits par les entreprises bénéficiaires des aides financières. Toutefois, nous n'avons pas trouvé de documentation démontrant un suivi adéquat des risques (ex. : identification, évaluation en matière d'impact et de probabilité, moyens de les atténuer, évolution).

68 Par exemple, dans le cas d'un projet en cours, plusieurs demandes successives d'aide financière ont été soumises à travers les années. Lors de chaque demande, des risques importants ont été soulevés de façon récurrente, notamment en ce qui a trait à la capacité de l'entreprise concernée à mettre le produit en production. Malgré tout, aucun document ne démontre qu'un suivi adéquat des risques a été effectué avant mai 2025. De plus, aucun document ne confirme qu'après cette date, Investissement Québec a évalué les risques et suivi leur évolution ainsi que l'application de mesures d'atténuation. Soulignons que certains de ces risques se sont matérialisés et que pour ces dossiers, il y a eu des dépassements de coûts et d'échéances.

---

6. Ce dossier a été suivi par le MEIE, car la subvention s'inscrit dans le cadre d'un programme géré par celui-ci.

# RECOMMANDATIONS

69 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'Investissement Québec et du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

## Recommandations à Investissement Québec

- 1 Formaliser et appliquer, en collaboration avec les ministères concernés, le processus de vérification diligente afin d'améliorer les analyses des demandes d'aide financière et s'assurer que celui-ci permet d'identifier, d'évaluer et de communiquer en temps opportun les risques importants.
- 2 Voir à ce que les procédures de contrôle en place soient dûment appliquées et documentées avant de verser une aide financière.
- 3 Améliorer le suivi des aides financières afin d'assurer une gestion des risques mieux structurée.

## Recommandation au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

- 4 Entreprendre les démarches nécessaires afin de définir les éléments clés importants pour la planification du développement de ce qui est en lien avec la stratégie de la filière batterie.

# COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations. Toutefois, certains commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

## Commentaires d'Investissement Québec

« Investissement Québec (IQ) prend acte des constats et adhère aux recommandations du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), soit :

- Formaliser et appliquer, en collaboration avec les ministères concernés, le processus de vérification diligente afin d'améliorer les analyses des demandes d'aide financière et s'assurer que celui-ci permet d'identifier, d'évaluer et de communiquer en temps opportun les risques importants.
- Voir à ce que les procédures de contrôle en place soient dûment appliquées et documentées avant d'effectuer les versements.
- Améliorer le suivi des aides financières afin d'assurer une gestion des risques mieux structurée.

« Bien que certains dossiers analysés par le VGQ ne s'inscrivaient pas directement dans la stratégie de la filière batterie, nous comprenons que les commentaires relatifs aux processus opérationnels puissent trouver application. IQ adhère à l'objectif d'amélioration continue des pratiques encadrant ses interventions financières, notamment dans le contexte de stratégies structurantes telles que celle de la filière batterie.

« Or, il importe de mentionner que l'offre de financement d'IQ s'inscrit dans une logique de complémentarité avec celle de ses partenaires, conformément à la Loi sur Investissement Québec (article 4). Cette complémentarité se traduit concrètement dans chacun des rôles exercés par IQ, qui peut agir soit avec ses fonds propres, auquel cas l'ensemble des décisions et des processus menant à une intervention financière sont sous sa responsabilité, soit à titre de mandataire du gouvernement, où les décisions relèvent exclusivement du gouvernement, incluant, selon les cas, le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE).

« IQ a collaboré activement aux travaux d'audit et aux échanges avec l'équipe du VGQ, afin de fournir les éléments de contexte nécessaires à une compréhension complète de son rôle, de ses responsabilités et des modalités selon lesquelles les interventions analysées ont été mises en œuvre. Le contexte d'intervention propre aux dossiers de la filière batterie se caractérise par un niveau de risque généralement plus élevé, notamment en raison du degré d'innovation des projets et de l'implantation de nouveaux procédés de production au Québec, et impliquant parfois des entreprises en démarrage ou des entreprises internationales.

« Dans ce contexte, IQ souhaite apporter certaines précisions.

### « **Constats portant sur la vérification diligente**

« IQ accueille les recommandations du VGQ et reconnaît que la formalisation de certains processus de vérification diligente peut être renforcée. IQ veut poursuivre ses efforts afin d'améliorer ses analyses et de se doter d'une meilleure documentation. Cette dernière permettra de clarifier les différentes analyses réalisées et de s'assurer que tous les risques importants ont été couverts et de justifier les analyses ne pouvant être réalisées à une étape donnée.

« Cela étant dit, IQ rappelle que le VGQ reconnaît que des analyses ont été réalisées dans tous les dossiers regardés. Ces analyses visaient à soutenir adéquatement la prise de décision dans un environnement hautement concurrentiel entre juridictions pour attirer ces investissements. IQ reconnaît toutefois que les processus de vérification diligente peuvent être améliorés tout en permettant de maintenir une certaine agilité et une rapidité d'exécution.

« Les interventions dans la filière batterie s'inscrivent dans des montages financiers complexes impliquant plusieurs partenaires, notamment des institutions financières, des investisseurs institutionnels et différents paliers gouvernementaux. Dans ce cadre, IQ agit de manière complémentaire et s'appuie, de façon cohérente avec sa Loi constitutive, sur les analyses réalisées par ses partenaires, tout en effectuant ses propres vérifications. Il est important de rappeler que toute institution qui réalise des interventions financières s'appuie régulièrement sur les analyses de l'institution qui mène la ronde de financement, comme IQ l'a fait dans les dossiers analysés par le VGQ.

« IQ souligne que les décisions ont été prises dans un contexte évolutif et multipartite des transactions analysées. En pratique, ces transactions s'inscrivent dans des processus dynamiques, marqués par des échanges continus entre plusieurs intervenants, suivant des échéanciers serrés inhérents au contexte de la filière batterie.

### « **Constats portants sur les conditions de déboursement**

« IQ rappelle que le VGQ reconnaît que des processus sont en place afin d'assurer la validation des conditions préalables aux déboursements, conformément aux conventions applicables en lien avec les interventions financières. IQ s'engage à mieux réaliser et documenter l'application de ces processus.

### « **Constats portant sur le suivi des risques**

« En ce qui concerne la gestion des risques, conformément aux processus en vigueur, et en l'absence d'événements inattendus ou exceptionnels susceptibles d'altérer le profil de risque, le suivi des conditions liées à une intervention financière est prévu à chaque déboursement. De plus, dans le cadre du suivi annuel des dossiers, une révision structurée de son risque de crédit, soit la probabilité que l'entreprise ne soit pas en mesure de respecter ses obligations financières, est effectuée. Pour tout dossier mandataire majeur, cette appréciation du risque de crédit fait l'objet d'une révision annuelle par le VGQ dans le cadre de la vérification des États Financiers d'IQ pour le FDE.

« IQ souligne également que plusieurs mécanismes de mitigation des risques étaient en place dans les dossiers analysés, notamment le financement par jalons, la participation de partenaires industriels reconnus, d'institutions financières d'envergure, d'investisseurs institutionnels et du gouvernement fédéral. Ces éléments ont contribué à une appréciation plus complète de la gestion des risques associés aux interventions de la filière batterie.

### « Conclusion

« Dans le contexte de la stratégie de la filière batterie, IQ considère que les analyses effectuées et les processus en place visaient à soutenir adéquatement la prise de décision. IQ est également d'avis que les interventions analysées ont été menées dans le respect de son rôle. Enfin, IQ réitère son engagement à poursuivre l'amélioration continue de ses pratiques, en réponse aux recommandations du VGQ et afin de jouer encore mieux son rôle d'agence de développement économique. »

## Réaction aux commentaires d'Investissement Québec

Investissement Québec affirme que certains des dossiers que nous avons examinés ne s'inscrivaient pas directement dans la stratégie de la filière batterie. Or, les entreprises sélectionnées exercent toutes des activités présentant un lien direct avec la filière batterie, ce qui justifiait tout à fait leur prise en compte dans nos travaux.

## Commentaires du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

« Le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) prend acte des constats présentés dans le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et adhère à la recommandation qui lui est faite. Le Ministère s'engage aussi à mettre en œuvre les mesures nécessaires afin d'améliorer, en collaboration avec Investissement Québec (IQ), les analyses, la gestion des risques et le suivi des conditions de déboursement des interventions financières.

### « La Stratégie québécoise de développement de la filière batterie

« Cette initiative ne se voulait pas une « stratégie » au sens usuel du terme. Elle constitue un énoncé de vision guidant les actions du MEIE et d'IQ pour le développement d'une filière industrielle pour laquelle le Québec possède tous les atouts pour réussir.

« La stratégie se divise en trois volets qui renferment quatre objectifs :

- Tirer profit, de façon responsable et durable, de la richesse minière québécoise, qui comporte plusieurs minéraux critiques et stratégiques pour le développement de batteries;
- Renforcer la position du Québec en tant que fournisseur mondial de batteries, de l'extraction minière jusqu'à la fabrication des composants clés;
- Investir dans la fabrication locale de véhicules commerciaux électriques;
- Intégrer le Québec au sein d'une chaîne logistique nord-américaine de recyclage de batteries.

« Pour atteindre ceux-ci, deux principaux moyens ont été mis en œuvre : l'attraction d'investissement étranger et le soutien de jeunes pousses québécoises ayant un projet commercial.

« Du côté budgétaire, plutôt que d'approuver une enveloppe et de devoir en rendre compte après trois ans, le gouvernement a analysé et approuvé chaque intervention de manière distincte, exerçant ainsi le plus haut niveau de contrôle prévu par les processus gouvernementaux sur les dépenses de la stratégie. Un tel mécanisme de contrôle budgétaire est unique dans l'appareil gouvernemental, aucune autre stratégie gouvernementale n'est en effet soumise à une supervision aussi serrée du gouvernement. Le MEIE prend acte du fait que le VGQ ne reconnaît pas une telle approche et considère celle-ci comme une lacune à corriger. Or, le recours à une approche plus usuelle aurait nécessité de réserver des sommes substantielles qui n'auraient pu en conséquence être attribuées à des projets économiques dans d'autres filières ou même à d'autres missions de l'État.

« Au 31 mars 2026, des interventions totalisant 2,6 G\$, dont 1,7 G\$ versés, au net, ont été réalisées pour développer la filière batterie, et ce, en appui aux projets de 16 entreprises. Les pertes découlant de ces mêmes interventions totalisent 375,2 M\$, soit environ 14,6 % du montant autorisé à ce jour, et sont à 95 % liées à deux dossiers.

#### « Les entreprises visées par le présent rapport

« Les 29 interventions financières visées par le présent rapport concernent seulement 9 des 16 entreprises soutenues dans le cadre de la stratégie. Alors que 7 autres entreprises incluses à la stratégie n'ont pas été retenues pour le présent audit, deux autres projets sans lien avec la stratégie ont fait l'objet de l'audit mené par le VGQ. Ce choix résulte d'un échantillonnage qualifié de « choix raisonné » par le VGQ pour lequel aucune référence méthodologique n'est fournie. Il s'agit d'une sélection qui limite grandement les conclusions pouvant être tirées de l'exercice.

#### « Les analyses réalisées par le MEIE et IQ

« Bien qu'un programme formel et universel de vérification diligente n'ait pas été préalablement codifié formellement, il faut spécifier que les analyses réalisées conjointement par le MEIE et IQ couvrent systématiquement et minimalement les éléments suivants :

- Projet : échéancier, pertinence, coûts ;
- Retombées (investissements, emplois, ventes, expertise) ;
- Le montage financier (partenaires, structure) ;
- Impacts sur le secteur : effets sur les entreprises de la filière (concurrents, fournisseurs et sous-traitants) et des autres secteurs (produits de substitution, sous-traitance, fournisseurs, services) ;
- Niveau de risque : projet, entreprise, marché ;
- Marché actuel : description, secteurs, taille, tendance, croissance, positionnement, évolution des ventes, principaux clients, diversification, concurrence, avantages compétitifs, faiblesses ;
- Marché ciblé : description, secteurs, taille, tendance, croissance, positionnement, parts de marché, principaux clients, occasions d'affaires, concurrence, avantages compétitifs, faiblesses, risques, barrières à l'entrée ;
- Mise en marché : stratégie de mise en marché (Québec, Canada, étranger), prix de vente, réseau de distribution, force des ventes, publicité ;

- Capacités humaines : compétences et expérience des équipes de direction, de R-D, de production et de vente/marketing ;
- Gouvernance ;
- Capacités matérielles : équipements, organisation de la production, capacités et pratiques de production, capacités d'approvisionnement, diversification et capacités de distribution ;
- Facteurs ESG.

### « **Le partage du risque comme principale mesure d'atténuation du risque**

« Bien que le présent rapport indique que plusieurs risques importants n'ont pas été suffisamment considérés dans les analyses, celui-ci n'aborde pas les mesures qui ont été mises en place pour atténuer les principaux risques.

« Dans la totalité des dossiers analysés, le gouvernement a partagé le risque avec d'autres investisseurs. Le gouvernement n'intervient jamais seul dans un projet économique et œuvre à toujours conserver une position minoritaire. Ceci constitue la plus importante mesure d'atténuation du risque dans tout dossier d'investissement.

« Par ailleurs, le rapport fait mention d'une prise en compte insuffisante de certains risques dans les analyses réalisées par le MEIE et IQ, il faut toutefois relativiser l'information présentée.

« Par exemple, pour trois cas, le VGQ calcule des dépassements de coût de plus de 100 %. L'application des bonnes pratiques en matière de gestion d'un projet industriel implique la réalisation d'études préliminaires (couramment appelées FEL1, FEL2, FEL3) avant de prendre la décision finale d'investissement (FEL4). Ceci est raisonnable puisque plus de 90 % des fonds sont généralement dépensés à la suite de la décision finale d'investissement, soit au début de la construction du projet commercial. Le degré de précision de l'estimation s'améliore à chaque étape, jusqu'à la décision finale d'investissement où il est attendu que l'écart entre le coût estimé et la réalité soit limité.

### « **Le principal risque était externe à la stratégie : le contexte géopolitique et économique global**

« Selon l'Agence internationale de l'énergie, le marché global des batteries lithium-ion a connu une croissance de 600 % entre 2020 et 2025. Le Québec évoluait dans un contexte très compétitif où les constructeurs automobiles et leurs fournisseurs s'activaient avec de nouveaux projets d'investissements dans la filière batterie et où il existait une forte compétition entre États pour attirer ceux-ci sur leur territoire.

« Toutefois, entre 2024 et 2025, le vent a tourné subitement avec une croissance ralentie à 20 %. Les prévisions de la demande mondiale de batteries avaient conduit à la mise en chantier de plusieurs usines de production de cellules de batterie et de matériaux actifs de cathode partout dans le monde, à un rythme dépassant la demande, ce qui a conduit à une surcapacité de production.

« Le changement à la présidence des États-Unis en 2025 a conduit au retrait rapide à la fois du soutien de la demande de véhicules électriques (rabais à l'achat) et de l'appui à la production de véhicules électriques et de batteries, en plus d'engendrer un climat d'incertitude global qui nuit à l'investissement.

« Les conséquences ont frappé l'ensemble de la filière, partout dans le monde. En 2024 uniquement, plus de 312 GWh de capacité de production de batteries a été annulée à l'échelle mondiale, dont environ 60 GWh en Amérique du Nord. En juin 2025, les ventes de véhicules électriques en Amérique du Nord avaient diminué de 9 % par rapport à l'année précédente, une première depuis 2019.

« Ce risque a été sous-évalué, au Québec, en Ontario et aux États-Unis. Toutefois, malgré un rythme d'adoption moins rapide des véhicules électriques que par le passé, l'électrification des transports et la croissance des besoins en énergie, et en stockage de celle-ci, demeurent des tendances indéniables à long terme.

#### « Un engagement d'amélioration continue

« Le MEIE prend acte du présent rapport et réitère son engagement à améliorer ses pratiques, à mieux documenter ses analyses et à compléter la codification de ses processus. »

## Réaction aux commentaires du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Nous ne partageons pas l'avis du MEIE sur plusieurs aspects. Les explications qui suivent visent à préciser ces désaccords.

Tout d'abord, le MEIE mentionne dans ses commentaires que nous ne reconnaissons pas l'approche selon laquelle le gouvernement a approuvé chaque intervention distinctement. Or, nous ne remettons pas en cause les autorisations gouvernementales. Nous abordons plutôt l'approche peu planifiée pour le développement de la filière batterie ainsi que la suffisance des travaux d'analyse.

Par ailleurs, nous ne retenons pas l'argument du MEIE selon lequel la sélection des dossiers d'aide financière examinés limite grandement nos conclusions. Nos travaux d'audit ont été réalisés selon une méthodologie appropriée au mandat, permettant de formuler des constats valides à l'égard des enjeux analysés. Au total, nous avons sélectionné 29 dossiers qui totalisent une aide autorisée d'environ 2,2 milliards de dollars, dont 1,9 milliard ayant été déboursé. De plus, les lacunes relevées ne concernent pas des cas isolés, mais ont été observées de manière fréquente dans les dossiers examinés. Quant aux sept entreprises que nous n'avons pas retenues auxquelles le MEIE fait référence, les aides financières autorisées totalisent environ 400 millions de dollars, et le total des sommes qui leur ont été versées est inférieur à 60 millions de dollars. Soulignons que dans le cadre d'un audit, il est courant de ne pas examiner la totalité des dossiers. En ce qui concerne les deux projets que nous avons sélectionnés et qui, selon le MEIE, n'ont pas de lien avec la stratégie de la filière batterie, nous sommes en désaccord avec ses propos qui remettent en cause leur sélection puisque ces projets ont un lien direct avec la filière batterie. L'un vise l'électrification de différents véhicules, tels que des autobus, des camions et des ambulances, alors que l'autre consiste notamment à faire des études sur la production d'un avion électrique. Nous considérons donc que la sélection de ces dossiers était appropriée et justifiée.

De plus, nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation du MEIE selon laquelle ses analyses et celles d'Investissement Québec couvrent systématiquement et minimalement l'ensemble des éléments qu'il énumère dans ses commentaires. Nos travaux ont permis de démontrer que des risques n'ont pas été adéquatement analysés ou documentés.

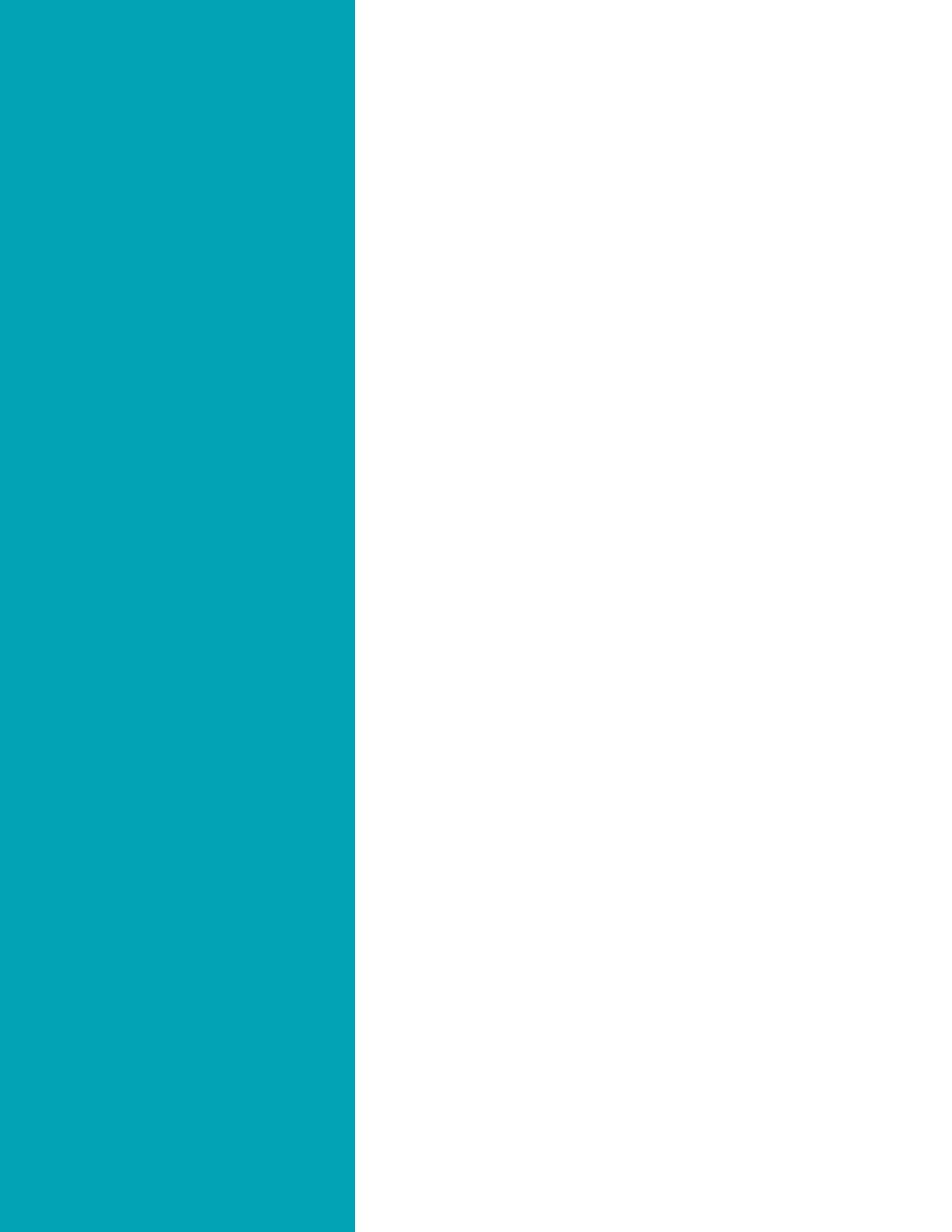
Enfin, nous ne sommes pas en accord avec le commentaire du MEIE concernant les dépassements de coûts des projets. Bien qu'il ne soit pas toujours possible d'estimer les coûts d'un projet avec un degré élevé de précision, notamment au début d'un projet, un travail suffisant doit être réalisé dès le départ pour évaluer sa viabilité, surtout considérant l'importance des fonds publics investis. Par la suite, l'estimation des coûts doit être mise à jour le plus rapidement possible pour augmenter son degré de précision, ce qui n'a pas toujours été fait en temps opportun. Par exemple, dans le cas de deux projets, 75 millions et 175 millions de dollars ont été déboursés respectivement avant que le MEIE juge nécessaire de réaliser une estimation appuyée des coûts. Nous estimons que cette façon de faire n'est pas appropriée.

# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Portrait des dossiers d'aide financière sélectionnés

Rôles et responsabilités des entités



# Objectif de l'audit et portée des travaux

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2026 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer qu'Investissement Québec et le MEIE gèrent efficacement l'aide financière relative à la filière batterie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les interventions financières d'Investissement Québec et du MEIE sont cohérentes et complémentaires, et tiennent compte des différentes stratégies du gouvernement du Québec.</li> <li>■ Les décisions d'accorder une aide financière aux entreprises de la filière batterie sont basées sur des analyses rigoureuses.</li> <li>■ Un suivi est réalisé relativement aux risques et aux résultats de l'aide financière accordée.</li> <li>■ La reddition de comptes est adéquate, notamment à l'égard des résultats financiers, du suivi des risques, de l'imputabilité et des retombées économiques.</li> </ul>

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 5 juin 2026. L'audit portait sur la manière dont Investissement Québec et le MEIE gèrent l'aide financière relative à la filière batterie. Nos travaux n'avaient pas comme objectif de remettre en question le bien-fondé de la filière batterie.

Pour mener nos travaux à terme, nous avons notamment effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel des entités auditées. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information. Nous avons aussi comparé les pratiques des entités auditées avec des référentiels provenant entre autres de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2025 à novembre 2025. La période couverte par nos travaux s'étend du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 30 septembre 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des aides financières autorisées, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Portrait des dossiers d'aide financière sélectionnés

Entreprise	Type d'aide financière	Véhicule financier	Aides financières autorisées (\$)	Montants déboursés au 30 septembre 2025 (\$)
CAE	Prêt avec intérêt en partie pardonnable	FDE	150 000 000	132 503 123 <sup>1</sup>
Hexagone	Contribution financière non remboursable	FDE	35 750 000	20 788 263
Lion Électrique	Garantie de prêt	FDE	10 400 000	s. o.
Lion Électrique	Garantie de prêt	FDE	8 000 000	s. o.
Lion Électrique	Dérenture	Capitaux propres d'Investissement Québec	20 000 000	20 000 000
Lion Électrique	Capital-actions	Capitaux propres d'Investissement Québec	20 000 000	Conversion
Lion Électrique	Dérenture	Capitaux propres d'Investissement Québec	19 755 000	19 755 000
Lion Électrique	Prêt	FDE	50 000 000	36 862 864
Lion Électrique	Prêt remboursable avec intérêt	FDE	7 500 000	5 000 000
Lion Électrique	Dérenture convertible	FDE	46 282 880	46 282 880
Moteurs Taïga	Prêt avec une contribution financière à remboursement conditionnel	FDE	30 000 000	-
Moteurs Taïga	Dérenture convertible	Capitaux propres d'Investissement Québec	20 000 000	18 300 000
Nemaska Lithium	Capital-actions	FDE	95 000 000	95 000 000
Nemaska Lithium	Capital-actions	FDE	80 000 000	80 000 000
Nemaska Lithium	Capital-actions	CRNE	250 000 000	250 000 000
Nemaska Lithium	Capital-actions	CRNE	250 000 000	250 000 000
Nemaska Lithium	Capital-actions	CRNE	150 000 000	94 499 983 <sup>2</sup>
Northvolt	Dérenture (NorthVolt AB)	FDE	267 740 000	267 740 000
NorthVolt	Prêt (MCMSB SENC)	FDE	240 000 000	240 000 000
Nouveau Monde Graphite	Capital-actions	CRNE	4 600 000	4 600 000
Nouveau Monde Graphite	Capital-actions	CRNE	18 300 000	18 303 438
Nouveau Monde Graphite	Prêt convertible en actions	Capitaux propres d'Investissement Québec	17 026 250	17 026 250
Nouveau Monde Graphite	Capital-actions	CRNE	35 930 148	35 930 148
Recyclage Lithion	Actions privilégiées	FDE	15 000 000	15 000 000

1. Cette aide financière a contribué au financement d'un projet de recherche et de développement, notamment dans le domaine de l'aviation électrique.

2. Le dernier versement pris en compte dans le présent rapport date du 15 octobre 2025.

Entreprise	Type d'aide financière	Véhicule financier	Aides financières autorisées (\$)	Montants déboursés au 30 septembre 2025 (\$)
<b>Recyclage Lithion</b>	Prêt convertible	FDE	4 300 000	4 300 000
<b>Recyclage Lithion</b>	Subvention	Subvention	2 000 000	1 797 894
<b>Solutions énergétiques Volta</b>	Prêt sans intérêt en partie pardonnable	FDE	150 000 000	82 108 906
<b>Ultium CAM</b>	Prêt sans intérêt en partie pardonnable	FDE	151 870 500	121 496 400
<b>Vale</b>	Prêt remboursable sans intérêt	FDE	55 000 000	-
<b>Total</b>			<b>2 204 454 778</b>	<b>1 877 295 149</b>

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEIE et d'Investissement Québec.

## Rôles et responsabilités des entités

### Investissement Québec

Les responsabilités d'Investissement Québec sont précisées dans la *Loi sur Investissement Québec*. Voici celles qui sont pertinentes dans le cadre de notre audit :

- Investissement Québec a pour mission de contribuer au développement économique du Québec conformément aux grandes orientations du gouvernement en cette matière, de stimuler la croissance de l'investissement et de soutenir l'emploi dans toutes les régions du Québec.
- Pour accomplir sa mission, Investissement Québec soutient la création et le développement des entreprises de toute taille par des solutions financières adaptées et des investissements, et ce, en cherchant à présenter une offre complémentaire à celle de ses partenaires.
- Elle assure également la prospection d'investissements étrangers et réalise des interventions stratégiques, conformément aux mandats que lui a confiés le gouvernement.
- Elle réalise aussi ses investissements en complémentarité avec ses partenaires, dans des conditions normales de rentabilité, compte tenu notamment de sa mission, en recherchant un rendement moyen à long terme de ses capitaux propres au moins équivalent au taux d'emprunt du gouvernement.
- Pour ce qui est du FDE, Investissement Québec administre et verse toute aide financière prévue par un programme élaboré ou désigné par le gouvernement, ainsi que toute aide financière qu'elle a accordée pour l'exécution d'un mandat confié par le gouvernement.
- Concernant le fonds CRNE, Investissement Québec, mandatée par le gouvernement, fait fructifier les investissements dans le capital-actions des entreprises dont l'activité principale correspond, entre autres, à l'exploitation ou à la transformation, au Québec, des ressources naturelles.

### Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Les principales responsabilités du MEIE sont précisées dans la *Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie*. Voici celles qui sont pertinentes dans le cadre de notre audit :

- Le ministre a pour mission, en matière d'économie, de soutenir l'entrepreneuriat, le repreneuriat, la croissance des entreprises de toutes les régions du Québec, de même que le développement de leurs marchés, au Québec, ailleurs au Canada ou à l'étranger, ainsi que la croissance de l'investissement au Québec de capitaux qui y sont obtenus ou qui le sont ailleurs au Canada ou à l'étranger ; il doit de plus voir à la mise en œuvre de mesures visant l'augmentation de la productivité des entreprises au Québec.

- Il a également pour mission, en matière d'innovation, de contribuer à l'essor, dans tous les milieux, de la recherche, de la science, de l'innovation et de la technologie, ainsi que de susciter l'adoption et la commercialisation des innovations, notamment lorsqu'elles favorisent la croissance des entreprises, l'augmentation de leur productivité ou le développement de leurs marchés, au Québec, ailleurs au Canada ou à l'étranger.
- Le ministre est responsable de la mise en œuvre des politiques, des stratégies de développement et des programmes qu'il établit et des autres mesures qu'il prend ; il peut toutefois confier, même en totalité, cette mise en œuvre à Investissement Québec par un mandat donné en vertu de sa loi constitutive et surveiller cette mise en œuvre.



CHAPITRE 3

## Récupération fiscale dans le secteur de la construction

Audit de performance

Revenu Québec

## EN BREF

Au cours des 20 dernières années, Revenu Québec a graduellement mis en œuvre des actions spécifiques afin d'accroître l'efficacité de la récupération fiscale dans le secteur de la construction, dont la création d'équipes spécialisées en vérification fiscale et en recouvrement, sans toutefois évaluer adéquatement les résultats de ces actions. Les pertes fiscales dans ce secteur sont évaluées à 1,3 milliard de dollars.

Par ailleurs, la sélection des dossiers aux fins de vérification est réalisée principalement sur la base de la capacité de chacune des équipes régionales, sans réelle considération de la couverture des risques à l'échelle provinciale. De plus, cette sélection n'est pas suffisamment documentée pour permettre à Revenu Québec de s'assurer que ce sont les bons dossiers qui sont sélectionnés.

En outre, l'opposition est un droit que le contribuable peut exercer notamment lorsqu'il est en désaccord avec une décision de Revenu Québec. Toutefois, les agents d'opposition traitent des dossiers pour lesquels d'autres voies auraient pu être utilisées, comme une demande d'information au service à la clientèle dans les cas où le contribuable s'oppose à sa propre déclaration. D'autre part, Revenu Québec ne suit pas les sommes qui sont revues à la baisse à l'issue du processus d'opposition.

En cas de défaut de paiement d'un avis de cotisation, celui-ci se retrouve en recouvrement. Or, le délai moyen pour l'assignation d'un dossier de recouvrement à une des équipes spécialisées est de 608 jours. De plus, Revenu Québec ne réalise pas le suivi des délais engendrés lors de chacune des étapes et l'organisation utilise peu les moyens à sa disposition pour maximiser les sommes recouvrées.

# CONSTATS

---

1

Revenu Québec n'a pas l'assurance que son processus de vérification fiscale des dossiers du secteur de la construction permet de gérer efficacement les risques, principalement ceux liés à la sous-déclaration.

2

Revenu Québec ne s'assure pas que le processus d'opposition contribue adéquatement à la performance de la récupération fiscale, car notamment les agents traitent des dossiers qui pourraient être réglés autrement et les raisons pour lesquelles les sommes sont revues à la baisse ne sont pas analysées.

3

Il faut en moyenne 608 jours pour attribuer un dossier de recouvrement à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction et celles-ci utilisent peu les moyens à leur disposition pour maximiser les sommes recouvrées.

4

Revenu Québec n'évalue pas adéquatement la récupération fiscale dans le secteur de la construction pour s'assurer que les actions menées permettent de maximiser les sommes encaissées.

# ÉQUIPE

**Martin St-Louis**

Vérificateur général adjoint

**Marie-Hélène Boily**

Directrice d'audit

**Isabelle Larouche**

**Laurie Lebel-Tremblay**

**Raoudha Najjar**

**Véronique Tardif**

## REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint  
et sous-vérificateur général

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	59
Revenu Québec n'a pas l'assurance que son processus de vérification fiscale des dossiers du secteur de la construction permet de gérer efficacement les risques, principalement ceux liés à la sous-déclaration. ....	63
Revenu Québec ne s'assure pas que le processus d'opposition contribue adéquatement à la performance de la récupération fiscale, car notamment les agents traitent des dossiers qui pourraient être réglés autrement et les raisons pour lesquelles les sommes sont revues à la baisse ne sont pas analysées. ....	69
Il faut en moyenne 608 jours pour attribuer un dossier de recouvrement à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction et celles-ci utilisent peu les moyens à leur disposition pour maximiser les sommes recouvrées. ....	76
Revenu Québec n'évalue pas adéquatement la récupération fiscale dans le secteur de la construction pour s'assurer que les actions menées permettent de maximiser les sommes encaissées. ....	82
Recommandations. ....	87
Commentaires de l'entité auditée. ....	88
Renseignements additionnels. ....	91



## MISE EN CONTEXTE

- 1 Revenu Québec a notamment pour mission de veiller à la perception des impôts et des taxes en toute équité afin de permettre le financement du gouvernement et de la majorité des services publics.
- 2 Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation, et la grande majorité des particuliers et des entreprises du Québec se conforment volontairement aux règles prévues par ce régime. Toutefois, par souci d'équité et pour préserver l'intégrité du régime, Revenu Québec consacre des efforts importants à ses activités de contrôle fiscal et de recouvrement.
- 3 Ses activités de contrôle fiscal incluent la vérification fiscale, qui implique notamment des démarches visant à repérer les cas de sous-déclaration. Elles comprennent aussi le traitement de la non-production des déclarations dans le but d'inciter, lorsque nécessaire, les contribuables à produire les déclarations requises, de même que les interventions liées aux divulgations volontaires.
- 4 Ses activités de recouvrement visent principalement, quant à elles, à percevoir les créances dues en vertu des lois fiscales du Québec et consistent à entreprendre des recours administratifs et judiciaires en cas de défaut de paiement.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 5 Selon Revenu Québec, l'industrie de la construction est l'un des secteurs économiques où les pertes fiscales sont les plus élevées. D'après le budget 2026-2027 du gouvernement du Québec, les pertes fiscales dans ce secteur étaient évaluées à 1,3 milliard de dollars sur un total de 3,5 milliards de dollars en 2022, ce qui représente plus du tiers des pertes fiscales.
- 6 Depuis près de 20 ans, Revenu Québec met en œuvre des actions spécifiques dans le secteur de la construction afin d'accroître l'efficacité de la récupération des sommes dues dans ce secteur. Ces actions, qui ont évolué au fil du temps, comprennent la création d'équipes spécialisées dans le secteur de la construction, lesquelles réalisent des activités de vérification ou de recouvrement. Le but de cette approche est de minimiser les pertes fiscales dans ce secteur en obtenant une meilleure connaissance des clientèles et de l'industrie afin de pouvoir adapter les processus, au besoin, selon les particularités de ce secteur.

---

### Vérification fiscale

Il s'agit d'un processus qui vise à assurer l'exactitude des déclarations produites et le respect des lois, entre autres au moyen de l'analyse des activités, des états financiers, des registres, des pièces justificatives ou de tout autre document. Des méthodes dites « indirectes » peuvent également être appliquées, notamment afin de reconstituer les revenus réels d'une entreprise.

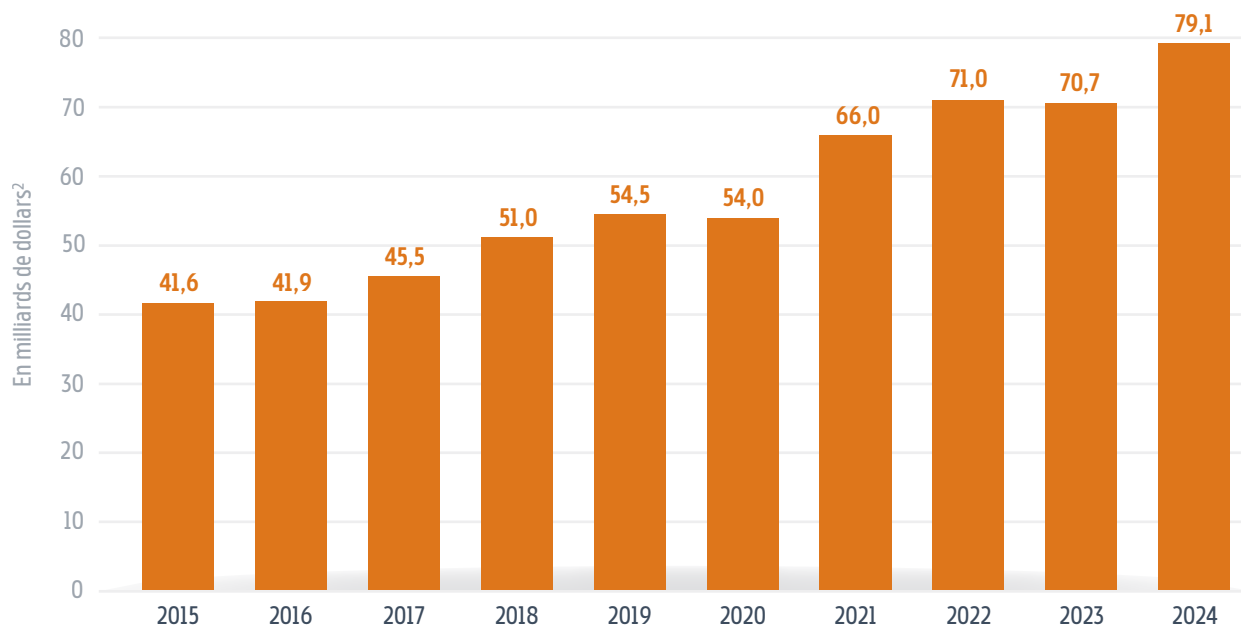
---

### Pertes fiscales

Il s'agit de revenus fiscaux perdus en raison de l'économie souterraine, comme la non-déclaration de revenus (partielle ou complète) attribuable au travail au noir, ainsi que la sous-déclaration de revenus. Les pertes fiscales excluent les erreurs et les omissions non volontaires.

7 Les investissements dans l'industrie de la construction ont connu une hausse importante depuis 2015, et en particulier à partir de 2021, comme le montre la figure 1. Le nombre d'heures travaillées a aussi augmenté, passant de 140,6 millions d'heures en 2015 à 210,9 millions d'heures en 2024.

**FIGURE 1** Investissements dans l'industrie de la construction<sup>1</sup>



1. La figure se fonde sur les données qui étaient disponibles au moment où nous avons terminé nos travaux.
2. Il s'agit de dollars courants, soit la valeur au cours de la période donnée (valeur nominale).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Commission de la construction du Québec.  
Illustration : Vérificateur général du Québec.

## Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

8 L'objectif de cet audit était de déterminer si les stratégies de Revenu Québec en matière de récupération fiscale dans le secteur de la construction sont efficaces et efficientes pour optimiser la récupération des sommes dues, notamment dans un souci d'équité fiscale, tout en assurant un suivi et une reddition de comptes adéquate à cet égard. Nos travaux relatifs au contrôle fiscal (constat 1) sont limités aux activités de vérification et ne visaient donc pas les activités en lien avec la non-production, ces dernières étant réalisées par des équipes particulières.

9 La période couverte par l'audit s'étend du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 30 juin 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

10 L'objectif de l'audit et la portée des travaux de même que les rôles et responsabilités de l'entité sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Processus de récupération fiscale

11 Lorsque le contribuable produit sa déclaration de revenus, Revenu Québec délivre un avis de cotisation dit « avis de cotisation original ». Lorsque le non-respect des lois fiscales administrées<sup>1</sup> par Revenu Québec est constaté, un avis de cotisation est délivré au contribuable qui est en défaut. Cet avis de cotisation peut être délivré à la suite d'une vérification, laquelle peut impliquer l'utilisation de méthodes indirectes (voir le constat 1), ou l'avis peut être établi d'une manière estimative en cas de non-déclaration. Il peut faire l'objet d'une opposition de la part du contribuable. De plus, si des sommes sont impayées, Revenu Québec peut entamer des procédures de recouvrement. Le cycle de récupération fiscale de Revenu Québec est présenté en détail dans la section Renseignements additionnels.

12 Le processus de récupération fiscale implique la participation de plusieurs directions administratives de Revenu Québec selon les différentes étapes qu'un dossier peut franchir et les lois qui s'appliquent. Voici les directions concernées en fonction des principales étapes du processus.

Principales étapes du processus de récupération fiscale	Directions concernées
<p><b>Contrôle fiscal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sélection des dossiers à vérifier           <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sélection des dossiers en fonction de l'appréciation de certains risques, notamment ceux liés à la sous-déclaration</li> <li>– Assignation à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction, lorsque les critères définis par Revenu Québec prévoient un traitement par une telle équipe</li> </ul> </li> <li>■ Vérification des dossiers et transmission d'un avis de cotisation           <ul style="list-style-type: none"> <li>– Traitement des dossiers par une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction<sup>1</sup></li> <li>– Transmission au contribuable d'un avis de cotisation modifié</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Direction générale des entreprises</b></p> <p><b>Direction générale des entreprises</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Équipes spécialisées dans le secteur de la construction</li> </ul> <p><b>Direction générale des particuliers<sup>2</sup></b></p>
<p><b>Traitement des dossiers d'opposition</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Traitement de l'opposition d'un contribuable à un avis de cotisation, notamment en cas de désaccord avec l'avis transmis par Revenu Québec</li> </ul>	<p><b>Direction principale des oppositions à la Direction générale de la législation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Deux spécialistes du secteur de la construction au sein de cette direction</li> </ul>
<p><b>Recouvrement des sommes dues</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recours à des mesures de recouvrement administratives et judiciaires à l'égard des revenus et des actifs d'un contribuable lorsqu'une dette devient percevable et que le contribuable ne paie pas les sommes dues</li> </ul>	<p><b>Direction générale du recouvrement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Équipes spécialisées dans le secteur de la construction</li> </ul>

1. Les dossiers peuvent également être traités par d'autres équipes.

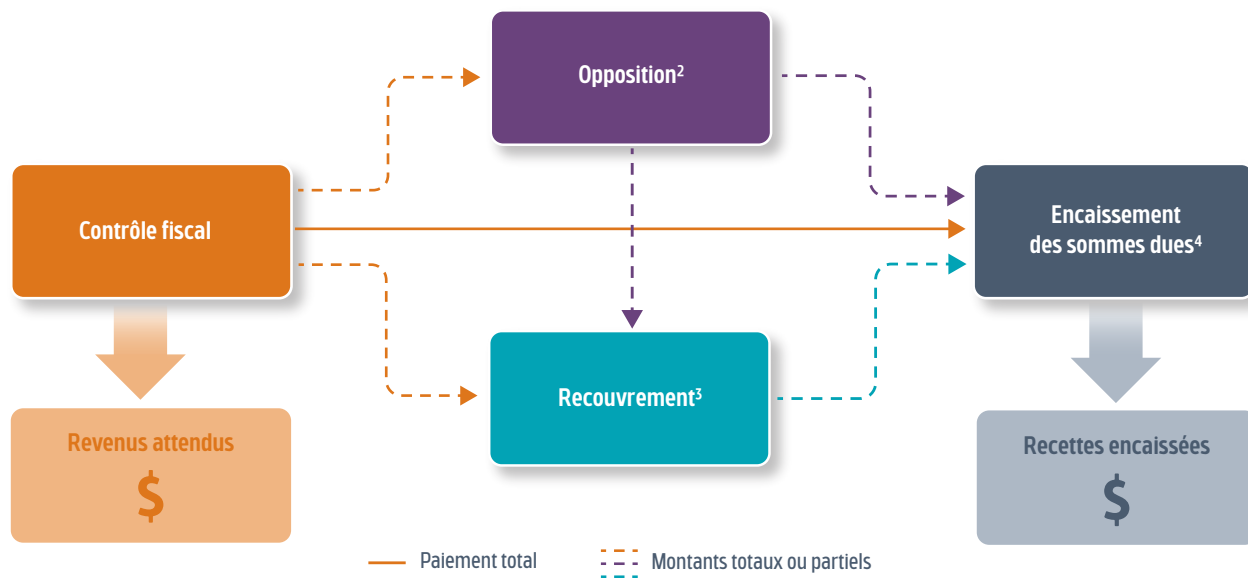
2. La Direction générale des particuliers n'a pas fait l'objet de travaux dans le cadre du présent audit.

13 Par ailleurs, la Direction générale de l'innovation et de l'administration est responsable notamment de coordonner la compilation de différents indicateurs en matière de récupération fiscale. Ces indicateurs permettent entre autres la production de l'information de gestion et la reddition de comptes à la haute direction, aux instances de gouvernance, dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec et au ministère des Finances du Québec.

1. Il s'agit notamment des lois sur les impôts (des particuliers ou des sociétés) et des lois sur les taxes.

14 Chaque constat du présent rapport porte sur une étape du processus de récupération fiscale (figure 2). Au début de chacun des constats, nous reproduisons cette figure en mettant en relief l'étape concernée.

**FIGURE 2** Processus de récupération fiscale<sup>1</sup>

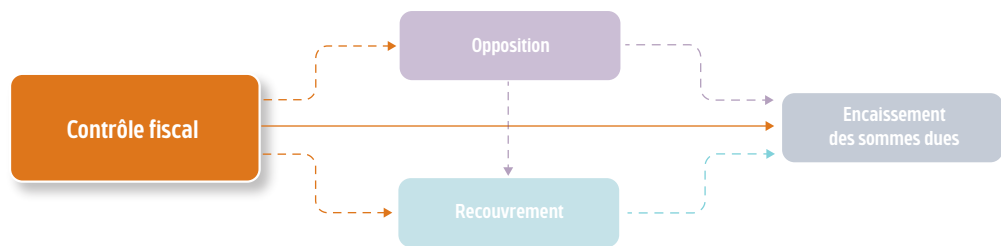


1. La figure présente le processus simplifié.
2. Les sommes dues peuvent être maintenues, réduites ou totalement annulées à la suite du processus d'opposition.
3. Les sommes dues peuvent être recouvrées en tout ou en partie, ou peuvent ne pas l'être du tout.
4. Les sommes dues peuvent être encaissées en tout ou en partie, ou peuvent ne pas l'être du tout.

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Revenu Québec n'a pas l'assurance que son processus de vérification fiscale des dossiers du secteur de la construction permet de gérer efficacement les risques, principalement ceux liés à la sous-déclaration.



## Qu'avons-nous constaté ?

15 Revenu Québec sélectionne les dossiers aux fins de vérification sans considérer suffisamment la couverture des risques, principalement ceux liés à la sous-déclaration. Dans les faits, cette sélection est surtout basée sur la capacité des équipes de vérification régionales à traiter de nouveaux dossiers. Il y a donc des années où aucun nouveau dossier n'est sélectionné dans certaines régions.

16 De plus, la sélection finale des dossiers à vérifier par les équipes spécialisées n'est pas suffisamment documentée pour permettre à Revenu Québec de s'assurer que ce sont les bons dossiers, notamment en fonction des risques de sous-déclaration, qui sont sélectionnés.

17 Enfin, bien que des équipes spécialisées en vérification dans le secteur de la construction existent depuis plusieurs années, le suivi des résultats effectué ne permet pas d'évaluer adéquatement leur performance.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

18 Les activités de vérification fiscale effectuées par la Direction générale des entreprises visent entre autres à s'assurer de l'exactitude des déclarations produites par les contribuables ainsi que du respect des lois fiscales applicables.

19 Certains dossiers du secteur de la construction sont vérifiés par les équipes spécialisées de ce secteur, principalement lorsqu'ils comportent des critères de risque en lien avec la sous-déclaration. Il est donc essentiel d'avoir une information qui permette d'apprécier la couverture des risques afin d'apporter les ajustements jugés nécessaires pour optimiser la sélection et favoriser l'équité fiscale.

20 Un des avantages du traitement des dossiers par des équipes spécialisées dans le secteur de la construction est que ces dernières sont formées à utiliser entre autres des méthodes indirectes propres à ce secteur afin d'évaluer les montants non déclarés.

21 Le recours à ces équipes spécialisées en matière de vérification est une pratique qui existe depuis 2018<sup>2</sup>. En 2024-2025, 11 équipes couvraient les différentes régions du Québec<sup>3</sup> et elles représentaient 84 postes équivalent temps complet. Considérant la volonté de Revenu Québec de spécialiser ces ressources, il importe qu'elle réalise un suivi des résultats obtenus par ces équipes.

---

### Méthodes indirectes

Il peut s'agir notamment d'une estimation d'une cotisation à payer établie au moyen du croisement de données ou d'informations sur les activités d'un contribuable (ex. : achat important de matériaux de construction, mais aucune déclaration de revenus en lien avec l'utilisation de ces matériaux).

## Ce qui appuie notre constat

### Pas d'assurance d'une bonne couverture des risques dans le processus de sélection des dossiers à vérifier

22 La sélection des dossiers à vérifier par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction se fait en plusieurs étapes et est réalisée deux fois par année. Au début du processus, les équipes régionales peuvent confirmer si elles désirent ou non obtenir de nouveaux dossiers et, le cas échéant, indiquer le nombre de dossiers souhaités en fonction de la capacité de traitement propre à la région. Par la suite, des dossiers sont présélectionnés sur la base de divers critères préprogrammés visant à identifier ceux comportant des risques. Cette liste de dossiers, triée en fonction de l'évaluation d'une cote de risque, est ensuite présentée à un agent qui agit comme sélectionneur. Celui-ci analyse les dossiers de cette liste et choisit ceux qu'il juge nécessaire d'ajouter aux autres dossiers en attente de vérification.

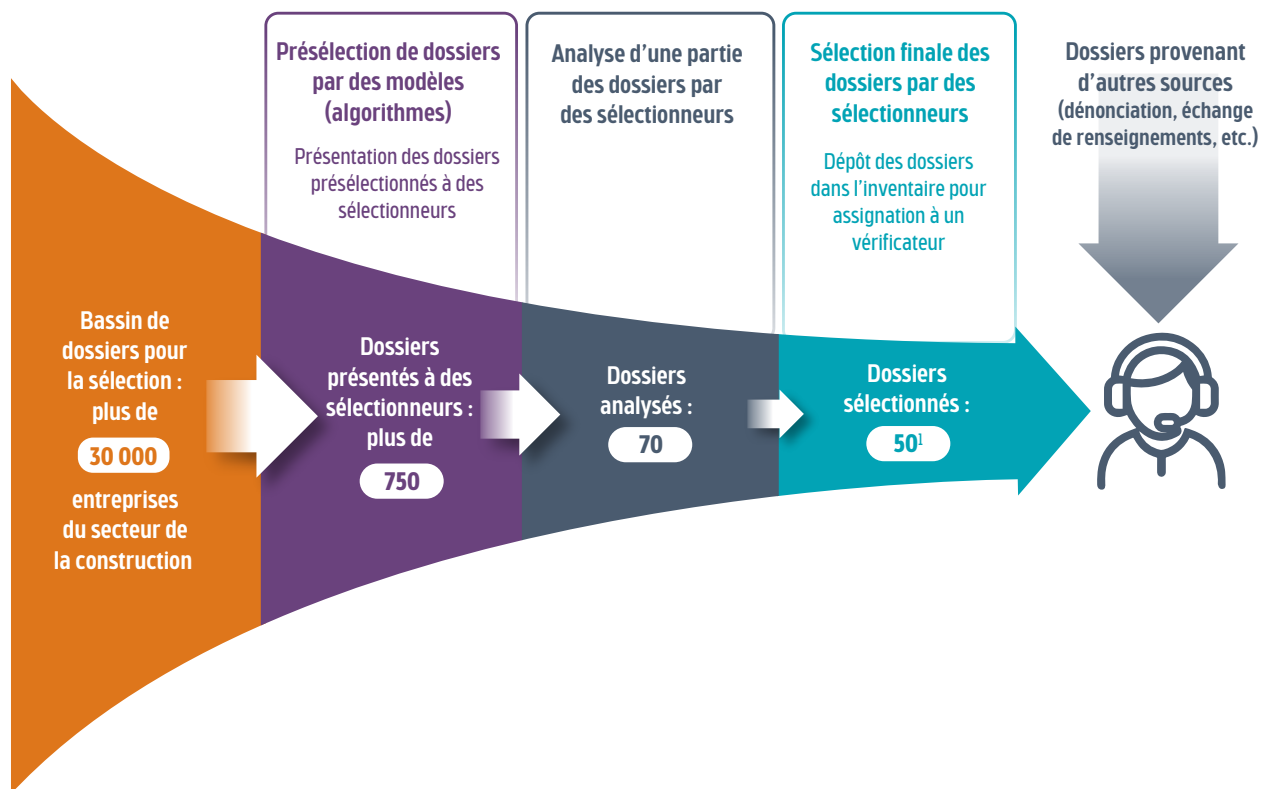
---

2. Revenu Québec a recours à des ressources spécialisées dans le secteur de la construction depuis 2006, mais elles n'étaient pas structurées dans des équipes spécialisées au départ.

3. Aux fins de vérification, Revenu Québec a découpé la province en 20 régions. La région de Montréal est divisée en trois régions distinctes.

23 En somme, un nombre limité de dossiers feront l'objet d'une vérification par une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction. À titre d'exemple, lorsque le processus de sélection bisannuel a été effectué au printemps 2025 pour les dossiers assujettis à la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, sur un bassin de sélection de plus de 30 000 entreprises du secteur de la construction, environ 750 dossiers (c'est-à-dire un peu plus de 2 % des entreprises) ont été présentés à des sélectionneurs. De ces 750 dossiers, les sélectionneurs en ont analysé seulement 70 afin d'en sélectionner au bout du compte 50, soit le nombre de dossiers souhaités par les équipes régionales (figure 3).

**FIGURE 3** Processus de sélection des dossiers à vérifier et données de l'exercice de l'automne 2025



1. Il s'agit de dossiers sélectionnés pour fins de vérification. Nous n'avons pas réalisé de travaux pour établir si les dossiers sélectionnés ont fait l'objet d'une vérification.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

24 Une fois les dossiers sélectionnés et ajoutés à l'inventaire des équipes régionales, Revenu Québec ne dispose pas d'informations lui permettant de s'assurer qu'elle traite les bons dossiers, notamment en fonction des risques de sous-déclaration, et ce, dans les délais qui lui sont imposés<sup>4</sup>. Par exemple, l'organisation ne sait pas dans quelle mesure les entreprises qui peuvent présenter un niveau de risque plus important sont vérifiées ou non et, le cas échéant, si la vérification est faite au moment opportun.

4. Revenu Québec est soumise à un délai de prescription. Selon la loi applicable, elle a trois ou quatre ans pour entreprendre une vérification sur un avis de cotisation transmis, sauf si, par exemple, une fraude a été commise.

25 De plus, nous avons observé d'autres enjeux relatifs aux processus tels que la faible considération de la couverture des risques à l'échelle provinciale dans le processus de sélection, la documentation insuffisante pour évaluer la pertinence des dossiers sélectionnés et l'absence d'analyse pour la priorisation des dossiers à vérifier. Ces enjeux sont présentés ci-dessous.

## **Faible considération de la couverture des risques à l'échelle provinciale lors de la sélection des dossiers**

26 La sélection des dossiers est réalisée pour chaque région sans réelle considération des risques sur l'ensemble du territoire québécois. Cette méthode est essentiellement basée sur la prémisse qu'il est important que l'agent de vérification puisse se rendre sur les lieux, en particulier pour les cas de sous-déclaration.

27 Or, des changements considérables sont survenus au cours des dernières années, entre autres avec la numérisation de la plupart des documents. En effet, l'analyse des données disponibles montre notamment qu'en 2024-2025, près de 80 % des dossiers vérifiés par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction n'ont nécessité aucun déplacement. Une évaluation de la méthode de sélection existante semble donc indiquée.

28 Puisque le nombre de dossiers sélectionnés est déterminé en fonction de la capacité des équipes spécialisées à traiter de nouveaux dossiers dans chaque région, Revenu Québec n'a pas l'assurance que la couverture des risques est adéquate à l'échelle provinciale. Par exemple, environ 5 % des dossiers sélectionnés dans le secteur de la construction de 2022-2023 à 2024-2025 relevaient d'une région donnée, alors qu'environ 16 % des employeurs du secteur de la construction y exerçaient leurs activités en avril 2025. De plus, pour 2023-2024 et 2024-2025, aucun dossier n'a été sélectionné dans 5 des 20 régions établies par Revenu Québec.

29 Bien que plusieurs facteurs puissent expliquer ces écarts, tels que l'importance des entreprises ou le secteur dans lequel elles exercent leurs activités, un meilleur suivi de Revenu Québec permettrait de s'assurer que la couverture des risques à l'échelle de tout le territoire est adéquate. L'information quant à la sélection annuelle des dossiers pour vérification dans le secteur de la construction est présentée dans la section Renseignements additionnels.

## **Documentation quant à la justification des choix insuffisante pour évaluer la pertinence des dossiers sélectionnés pour vérification**

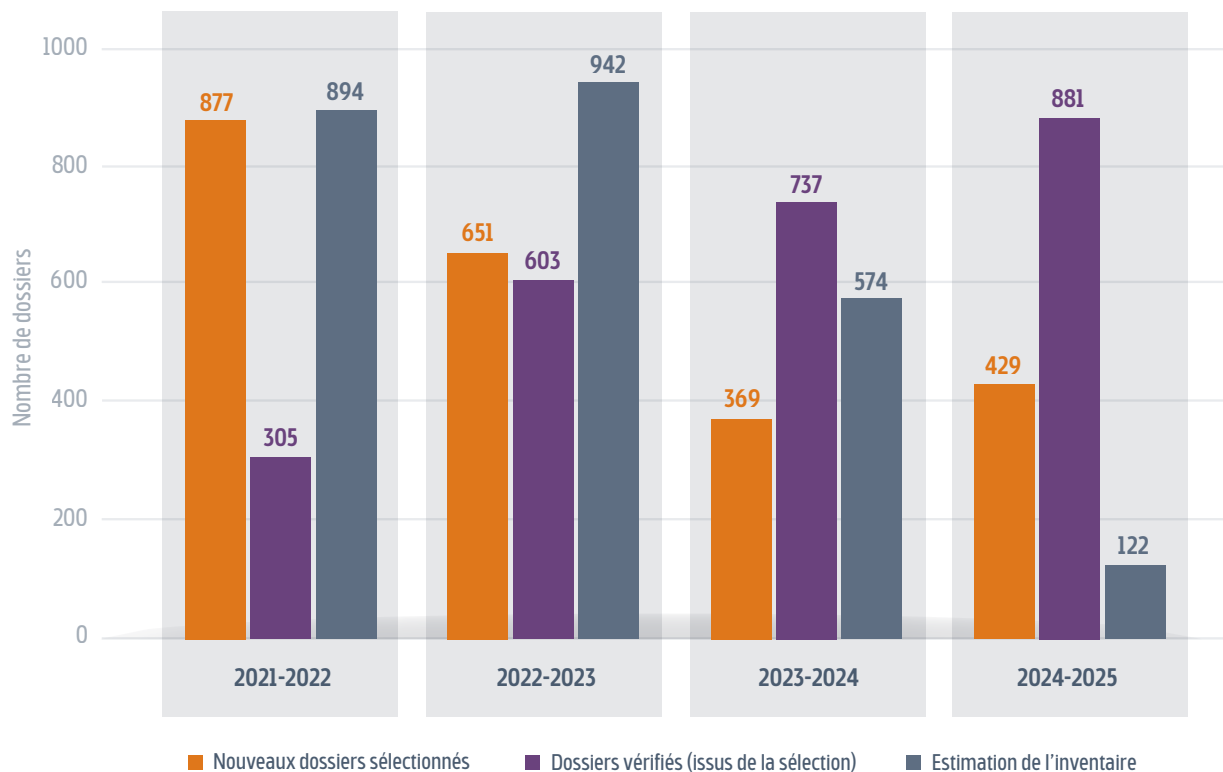
30 Lorsque les sélectionneurs déterminent les dossiers à vérifier parmi les dossiers présélectionnés, ils ne documentent pas toujours suffisamment les motifs de leurs choix. Dans certains cas, la documentation ne permettait pas de conclure que des dossiers ayant une cote de risque plus élevée avaient été analysés, alors que d'autres dossiers ayant une cote de risque plus basse l'avaient été, bien que les sélectionneurs soient tenus de justifier et de documenter leur décision.

31 De plus, en l'absence d'une telle documentation, Revenu Québec n'est pas en mesure de réaliser les analyses qui permettraient d'améliorer le processus de sélection. Par exemple, il serait utile de pouvoir repérer les cas où un nombre important de dossiers ne sont pas retenus pour des motifs similaires afin d'ajuster les pratiques, le cas échéant.

### Aucune analyse afin de déterminer si de nouveaux dossiers devraient être priorités par rapport à ceux déjà en inventaire

32 L'examen du nombre de nouveaux dossiers sélectionnés, du nombre de dossiers vérifiés et de l'inventaire de dossiers en attente de vérification indique une diminution du nombre de nouveaux dossiers sélectionnés, notamment en raison des efforts consacrés à la réduction de l'inventaire (figure 4).

**FIGURE 4** Nouveaux dossiers sélectionnés, dossiers vérifiés et dossiers en attente de vérification (inventaire au 31 mars) par année



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

33 Les dossiers sont attribués aux équipes de vérification en fonction de la demande de celles-ci et de la date à laquelle ils ont été ajoutés à l'inventaire. Revenu Québec n'effectue aucune analyse afin de prioriser les dossiers en attente de traitement. De plus, elle ne détermine pas si un dossier qui est en attente de vérification depuis longtemps devrait réellement être priorisé par rapport à des dossiers plus récents qui présentent une cote de risque plus élevée.

## Information incomplète quant à la performance des équipes spécialisées dans le secteur de la construction

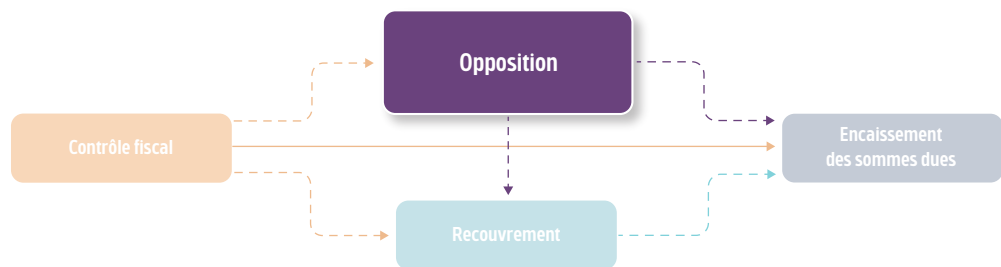
34 L'objectif de la mise en place des équipes spécialisées était d'adopter des pratiques assurant la mise en œuvre d'interventions optimales en fonction des particularités des entreprises visées, entre autres pour repérer les cas de sous-déclaration qui nécessitent des méthodes indirectes de vérification.

35 Cependant, la Direction générale des entreprises n'évalue pas dans quelle mesure les équipes spécialisées dans le secteur de la construction ont une valeur ajoutée. Par exemple, elle ne mesure pas leur performance quant à la détection des cas de sous-déclaration par des méthodes indirectes propres à ce secteur permettant d'estimer le montant des revenus non déclarés. Il est pourtant possible, pour les agents de ces équipes, d'indiquer dans le système s'ils ont appliqué une méthode indirecte pour évaluer la sous-déclaration afin d'en apprécier les résultats, mais cette information est rarement consignée. En effet, nos travaux ont permis de constater qu'elle a été inscrite pour seulement 17 des 1 367 dossiers vérifiés en 2024-2025. Or, l'utilisation des méthodes indirectes est le principal objectif de ces équipes.

36 De plus, selon notre analyse des données de Revenu Québec de 2019-2020 à 2024-2025, les résultats découlant des activités de contrôle fiscal des équipes spécialisées dans le secteur de la construction, soit la somme des modifications apportées aux cotisations à la suite de leurs interventions, ont diminué de 31 %. En effet, ces résultats sont passés de 28,3 millions de dollars en 2019-2020 à 19,5 millions de dollars en 2024-2025, et ce, malgré une hausse de 2021-2022 à 2023-2024. Ces résultats méritent une analyse plus approfondie, notamment pour comprendre les facteurs les expliquant.

# CONSTAT 2

Revenu Québec ne s'assure pas que le processus d'opposition contribue adéquatement à la performance de la récupération fiscale, car notamment les agents traitent des dossiers qui pourraient être réglés autrement et les raisons pour lesquelles les sommes sont revues à la baisse ne sont pas analysées.



## Qu'avons-nous constaté ?

37 La Direction principale des oppositions traite les dossiers selon la méthode du premier arrivé, premier servi, et les agents d'opposition traitent une proportion significative des dossiers du secteur de la construction dans lesquels le contribuable s'oppose à l'avis émanant de sa propre déclaration. Pour ces dossiers, l'utilisation d'autres voies, par exemple une demande d'information au service à la clientèle ou la production d'une demande de redressement, pourrait notamment générer des gains d'efficacité. De plus, Revenu Québec ne suit pas les délais totaux de traitement des dossiers d'opposition.

38 D'autre part, Revenu Québec ne s'est pas dotée d'un processus indépendant de revue des décisions rendues par les agents d'opposition. Or, selon les données de Revenu Québec, pour la période de 2021-2022 à 2024-2025, 45 % des dossiers d'opposition en moyenne se sont conclus par une décision de revoir la cotisation à la baisse, en tout ou en partie. Toutefois, Revenu Québec ne suit pas la valeur pécuniaire ni les raisons de ces baisses.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

39 L'opposition est un droit que le contribuable peut exercer notamment lorsqu'il est en désaccord avec une décision de Revenu Québec. L'agent d'opposition porte alors un jugement quant à l'application des lois principalement sur la base des éléments au dossier qui ont conduit à la cotisation. Il y a différents types d'avis de cotisation auxquels le contribuable peut s'opposer et il importe d'en tenir compte afin de s'assurer qu'ils sont traités de la manière la plus efficiente pour l'organisation et la plus équitable pour les contribuables.

40 La Direction principale des oppositions est indépendante des directions ayant initialement transmis les avis de cotisation, ce qui lui permet de rendre la décision la plus objective possible. Toutefois, lorsque le contribuable présente de nouveaux éléments, il est particulièrement important que ceux-ci aient été préalablement analysés par les directions cotisantes afin que les agents d'opposition puissent ensuite rendre leur décision sur les questions qui pourraient subsister en portant un nouveau regard sur le dossier, tel que Revenu Québec l'a prévu dans ses instructions.

41 Par ailleurs, deux spécialistes ont été désignés pour le secteur de la construction au sein de la Direction principale des oppositions pour contribuer au traitement spécifique des dossiers de ce secteur. Il importe donc de s'assurer que ces spécialistes sont adéquatement formés aux particularités du secteur de la construction et qu'ils contribuent au traitement de ces dossiers.

42 Le processus de traitement des dossiers d'opposition entraîne généralement une suspension des démarches de recouvrement durant toute la période d'opposition. Cependant, des délais trop longs peuvent limiter la possibilité de récupérer les sommes dues. C'est pourquoi il est important de faire un suivi rigoureux des délais de traitement des dossiers d'opposition.

43 Lorsqu'un agent d'opposition rend une décision qui annule une forte proportion ou la totalité des sommes dues, un avis de cotisation à la baisse est délivré. Dans un tel cas, Revenu Québec n'a généralement pas d'autres choix que de s'en remettre à la décision de l'agent d'opposition<sup>5</sup>. Il est donc essentiel de s'assurer que cette décision est prise avec un bon niveau d'assurance et que les causes à l'origine de la situation sont examinées afin que des correctifs puissent être apportés, le cas échéant.

## Ce qui appuie notre constat

### Dossiers traités par les agents d'opposition, alors qu'ils pourraient être traités autrement

44 Le contribuable est en droit de s'opposer à tout type d'avis de cotisation. Les principaux types d'avis dont nous traiterons dans la présente section sont exposés ci-dessous. Ils sont accompagnés d'une définition simplifiée ainsi que d'autres voies de traitement disponibles pour le contribuable afin d'éviter l'opposition.

---

5. Il est à noter que si Revenu Québec maintient sa décision en tout ou en partie, le contribuable peut s'adresser aux tribunaux, si le désaccord persiste.

Type d'avis de cotisation	Définition	Voies disponibles pour les contribuables afin d'éviter l'opposition <sup>1</sup>
Original	Avis de cotisation original que le contribuable reçoit notamment à la suite d'une déclaration qu'il a lui-même produite	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Lorsque le contribuable veut corriger certaines informations à sa déclaration ou en produire de nouvelles, il peut présenter une demande de redressement.</li> <li>■ Lorsque le contribuable veut comprendre un ajustement fait par Revenu Québec à sa déclaration originale, il peut présenter une demande d'accès à des renseignements auprès du service à la clientèle de Revenu Québec et, au besoin, présenter une demande de redressement. Par exemple, si le contribuable n'a pas reçu un relevé que Revenu Québec avait dans ses systèmes, l'organisation procède à l'ajustement et corrige ainsi une erreur dans la déclaration soumise.</li> </ul>
Estimatif	Avis de cotisation souvent délivré en l'absence d'une déclaration ; cette forme d'avis vise principalement à amener le contribuable à produire une déclaration	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le contribuable peut transmettre une déclaration pour fins de traitement.</li> </ul>
Autres types d'avis	Tout autre type d'avis de cotisation, incluant les nouveaux avis transmis à la suite d'une vérification fiscale de Revenu Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il n'y a aucune autre voie possible<sup>2</sup>.</li> </ul>

1. Il s'agit d'exemples d'autres voies de traitement possibles ; la liste n'est pas exhaustive.

2. Dans ces cas, Revenu Québec recommande toutefois au contribuable d'obtenir tous les renseignements et documents relatifs à son dossier avant de s'opposer à un avis de cotisation, et ce, en soumettant une demande d'information à l'agent responsable de son dossier ou une demande d'accès à l'information au service à la clientèle.

45 Malgré le fait que, pour les avis de cotisation originaux et estimatifs, d'autres voies de traitement soient possibles pour le contribuable et que Revenu Québec indique, notamment sur son site Web, qu'il est préférable d'y avoir recours plutôt que d'entreprendre un processus d'opposition, il arrive que le contribuable décide tout de même de faire une demande d'opposition.

46 Dans ses instructions de travail, Revenu Québec stipule que certains dossiers devraient être transférés aux directions cotisantes. Il s'agit des dossiers portant sur des avis de cotisation dont les déclarations, arguments ou documents n'ont jamais fait l'objet d'une première analyse par ces directions, ce qui est notamment le cas pour les avis originaux et estimatifs. L'objectif est de faire appel à l'expertise des agents cotisants, dont celle des équipes spécialisées, pour une première analyse. Par la suite, si un litige persiste, les agents d'opposition procèdent à leur analyse et rendent leur décision.

47 Lorsqu'il est question d'avis de cotisation originaux, le contribuable doit fournir, pour redresser l'avis original, des informations qui n'ont jamais fait l'objet d'un premier traitement. Or, nos analyses montrent que, dans le secteur de la construction, 38 % des cas d'opposition portent sur des avis de cotisation originaux (tableau 1), mais que peu de ces cas sont transférés aux directions cotisantes. En effet, selon nos analyses, 82 % de ces cas n'ont pas été transférés. Bien que certaines exceptions soient possibles, cette forte proportion ne correspond pas à ce qui aurait été attendu compte tenu des instructions de travail.

**TABLEAU 1** Avis de cotisation faisant l'objet d'une opposition dans le secteur de la construction par type<sup>1</sup> et avis non transférés aux directions cotisantes (du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 30 juin 2025)

Type d'avis de cotisation	Avis de cotisation faisant l'objet d'une opposition		Avis de cotisation faisant l'objet d'une opposition non transférés	
	Nombre	%	Nombre	%
Original	1 158	38	947	82
Estimatif	161	5	115	71
Autre <sup>2</sup>	1 729	57	1 425	82
<b>Total</b>	<b>3 048</b>	<b>100</b>	<b>2 487</b>	<b>82</b>

1. Il s'agit des avis ayant pu être identifiés sur la base de l'information transmise au Vérificateur général.

2. Cette catégorie inclut notamment les avis de cotisation découlant d'une vérification.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

48 Pour ce qui est des avis de cotisation estimatifs, qui sont transmis principalement lorsqu'aucune déclaration n'a été produite, ils représentent 5 % des avis de cotisation du secteur de la construction faisant l'objet d'une opposition, comme le montre le tableau 1. Dans cette situation, pour remplacer l'avis de cotisation estimatif, le contribuable doit produire sa déclaration en fournissant ses propres informations, lesquelles devront faire l'objet d'une première analyse. Toutefois, dans 71 % des cas, ces avis n'étaient pas transférés aux directions cotisantes pour un premier traitement.

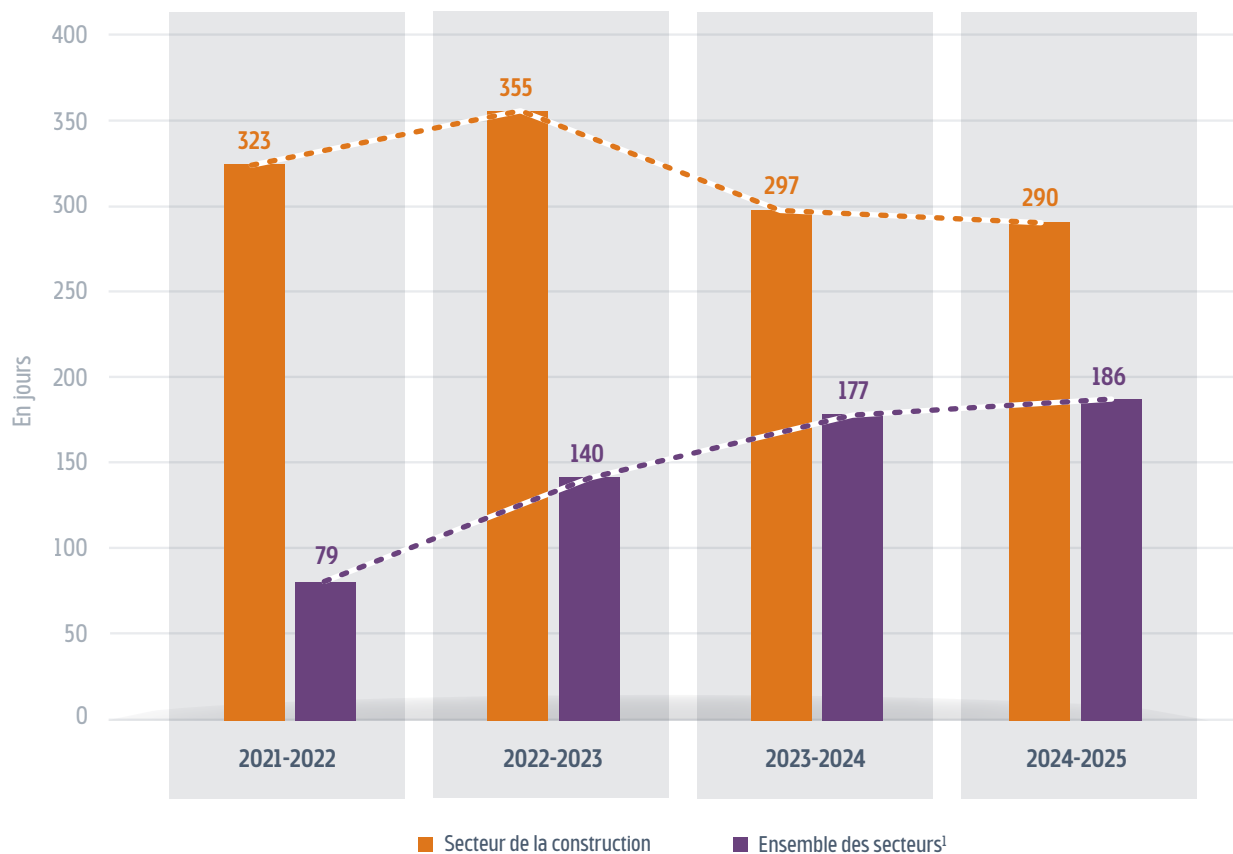
49 En résumé, Revenu Québec ne réalise pas de suivi relatif aux proportions des avis de cotisation transférés ou non aux directions cotisantes. Cet exercice permettrait notamment de s'assurer que le traitement selon le type d'avis de cotisation est le plus efficient et équitable possible. Par exemple, si les dossiers comprenant de nouveaux éléments étaient d'abord transférés aux directions cotisantes, les agents d'opposition pourraient consacrer leurs efforts aux dossiers d'opposition sans élément nouveau et ainsi exercer notamment leur rôle consistant à porter un deuxième regard sur une décision de Revenu Québec.

50 Finalement, la Direction principale des oppositions a mis en place des spécialistes, notamment pour le secteur de la construction, afin de les former sur les particularités de certains secteurs pour qu'ils puissent contribuer au traitement des dossiers en question. Toutefois, bien que deux spécialistes aient été désignés pour le secteur de la construction, ils n'avaient pas reçu de formation adaptée à ce secteur au moment où nous avons terminé nos travaux. De plus, la Direction principale des oppositions ne s'est pas dotée de moyens qui lui permettraient d'identifier les dossiers qui devraient être assignés à ces spécialistes, tels que ceux comportant des méthodes de vérification indirectes faisant appel à une connaissance du secteur de la construction, alors que le but est que ces spécialistes contribuent au traitement de ce type de dossiers.

## Information incomplète quant aux délais de traitement des dossiers d'opposition

51 Selon les travaux effectués dans le cadre du présent audit, le délai de traitement des dossiers d'opposition dans le secteur de la construction est plus long, en moyenne, que dans l'ensemble des secteurs, comme le montre la figure 5.

**FIGURE 5** Délais moyens totaux de traitement d'un dossier d'opposition



1. Cette catégorie inclut les dossiers du secteur de la construction, qui représentent annuellement environ 10 % de l'ensemble des dossiers.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

52 Revenu Québec a fixé un délai de traitement<sup>6</sup> des dossiers d'opposition pour la période qu'elle considère comme étant sous sa responsabilité<sup>7</sup>. Pour ce délai, l'organisation a respecté les cibles qu'elle s'est fixées autant pour les dossiers qu'elle juge complexes que pour ceux d'un niveau de complexité inférieur.

53 Toutefois, l'agent d'opposition met les dossiers en suspens lorsque les délais sont attribuables à l'opposant, c'est-à-dire lorsque l'agent d'opposition est en attente de documents ou d'arguments de la part de l'opposant. Revenu Québec prévoit que des délais raisonnables qui conviennent à l'opposant soient accordés à celui-ci afin de lui permettre de fournir toute la documentation ou tous les arguments nécessaires à sa défense.

54 Lorsque l'agent accorde un délai à l'opposant, cette dernière partie du délai total ne fait pas l'objet d'un suivi par Revenu Québec, alors que, selon nos travaux à partir des données de Revenu Québec, elle représente environ 38 %<sup>8</sup> des délais totaux. De plus, c'est la durée totale du processus de traitement des dossiers d'opposition, incluant les périodes d'attente, qui retarde les démarches de recouvrement possibles et qui peut limiter la possibilité de récupérer les sommes dues. En effet, une suspension des démarches de recouvrement est généralement appliquée par la Direction générale du recouvrement pour les montants en litige pendant toute la durée du processus d'opposition. Les éléments à cet égard sont traités au constat 3.

55 Il importe de faire le suivi de cette portion du délai total puisque, selon nos analyses des données de Revenu Québec, pour tous les dossiers fermés du secteur de la construction ayant été ouverts après avril 2021<sup>9</sup> (qu'il y ait eu un délai accordé à l'opposant ou non), les délais attribuables à l'opposant sont en hausse. Ils sont passés en moyenne de 11 jours en 2021-2022 à 66 jours en 2024-2025 (figure 6).

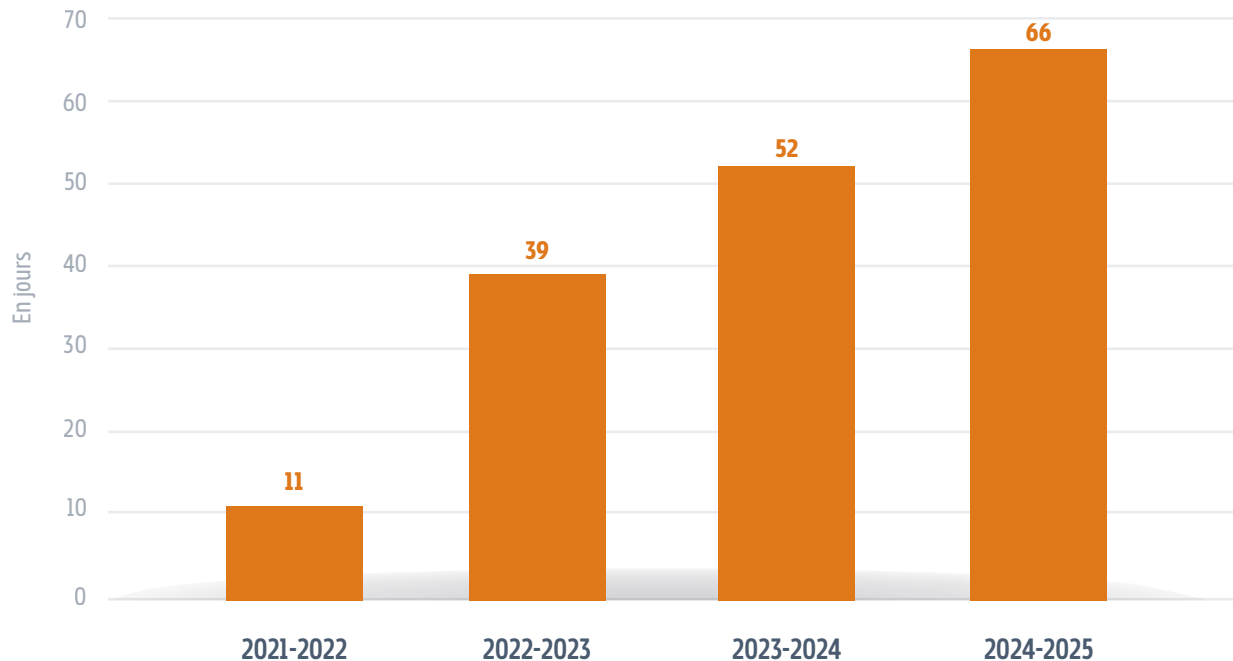
---

6. Dans sa déclaration de services à la clientèle, Revenu Québec s'engage à communiquer sa décision concernant les dossiers d'opposition dans un délai de 6 mois (80 % des dossiers de complexité faible) et de 12 mois (75 % des dossiers de complexité élevée). Pour tous les secteurs confondus, de 2022-2023 à 2024-2025, ces cibles ont été atteintes. Nos travaux n'ont pas couvert la classification de la complexité des dossiers ni la façon dont Revenu Québec départage le délai qu'elle considère comme étant sous sa responsabilité des autres types de délais (ex. : ceux attribuables à l'opposant).

7. Par exemple, Revenu Québec considère comme étant sous sa responsabilité les délais d'analyse du dossier par les agents d'opposition, les directions cotisantes ou la Direction d'interprétation légale de Revenu Québec.

8. La proportion est établie sur 675 des 1 198 dossiers pour lesquels un délai a été accordé à l'opposant pour les années 2021-2022 à 2024-2025.

9. Il s'agit de la première année pour laquelle les délais attribuables à l'opposant sont disponibles.

**FIGURE 6** Délais moyens attribuables à l'opposant

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

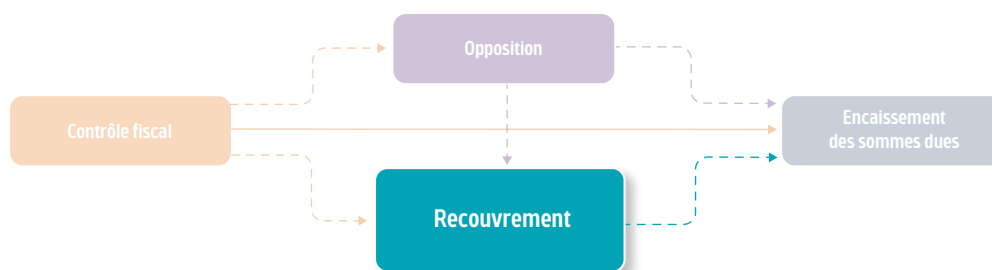
## Absence d'un processus indépendant de revue des décisions à Revenu Québec

56 Les données de Revenu Québec montrent que, pour tous les secteurs confondus, les agents renvoient la cotisation à la baisse en moyenne pour 45 % des dossiers et la maintiennent en moyenne pour les 55 % restants. Toutefois, Revenu Québec n'a pas établi de mécanisme indépendant de revue à posteriori des décisions rendues qui lui permettrait de s'assurer de l'exactitude de celles-ci. Un tel mécanisme serait important puisqu'une fois qu'un agent d'opposition a rendu sa décision, il en informe le contribuable avant que la direction cotisante ne délivre le nouvel avis de cotisation. En effet, Revenu Québec peut difficilement revenir sur une décision déjà communiquée.

57 Qui plus est, bien que Revenu Québec suive le nombre de dossiers pour lesquels l'agent a revu la cotisation à la baisse par rapport au nombre total de dossiers d'opposition, elle ne connaît pas la valeur de cette baisse en dollars au total et par type d'avis de cotisation, de façon à apporter les ajustements nécessaires à ses processus. Par exemple, la distinction des avis découlant d'une cotisation estimative, qui, rappelons-le, visent principalement à amener le contribuable à produire sa déclaration, permettrait d'isoler l'effet de tels avis sur les décisions rendues. De fait, il est normal que ces avis soient ajustés à la baisse.

# CONSTAT 3

Il faut en moyenne 608 jours pour attribuer un dossier de recouvrement à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction et celles-ci utilisent peu les moyens à leur disposition pour maximiser les sommes recouvrées.



## Qu'avons-nous constaté ?

58 En cas de défaut de paiement d'un avis de cotisation, celui-ci se retrouve en recouvrement. À ce moment, différentes mesures peuvent être prises<sup>10</sup>, dont le transfert du dossier à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction qui ont été mises en place en avril 2022 ; or, le délai moyen pour un tel transfert est de 608 jours<sup>11</sup>. Toutefois, Revenu Québec ne réalise pas le suivi des délais associés à chacune des étapes du processus de recouvrement, alors qu'un tel suivi pourrait permettre d'optimiser le processus et de s'assurer que les dossiers de recouvrement sont traités dans les meilleurs délais.

59 Bien que Revenu Québec ait élaboré des critères pour repérer les dossiers les plus à risque et devant être traités plus rapidement par les équipes spécialisées, ces critères sont peu utilisés.

10. Les avis de cotisation en défaut de paiement peuvent faire l'objet d'une opposition, ce qui entraîne la suspension des mesures de recouvrement. Une suspension peut survenir à tout moment dans le processus de recouvrement.

11. Il s'agit du délai entre le moment où un avis de cotisation est défini comme une créance à recouvrer et celui où le dossier est assigné à un agent de recouvrement d'une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction. Revenu Québec ne connaît pas les délais afférents au processus d'opposition dans le cadre du recouvrement.

60 Comme Revenu Québec ne suit pas non plus les délais d'application des diverses mesures de recouvrement à sa disposition, elle ne peut pas s'assurer qu'elle pose les bonnes actions en temps opportun. Par exemple, l'organisation ne sait pas si les activités de vigie permettant de surveiller les mouvements d'actifs ont été réalisées ni si les recours administratifs ou judiciaires ont été mis en œuvre en temps opportun afin de maximiser les chances de recouvrement. En outre, lorsque le recouvrement est compromis, Revenu Québec entreprend des démarches pour lever la suspension des mesures dans seulement 1 % des cas.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

61 Le recouvrement des sommes dues nécessite généralement plusieurs étapes, dont l'intensité est progressive. Par exemple, les premières étapes sont la transmission d'un premier avis de recouvrement et, au besoin, l'envoi d'un rappel. Puisque chaque étape entraîne des délais qui peuvent limiter la possibilité de récupérer les sommes dues, un suivi rigoureux s'impose.

62 La valeur des dossiers de recouvrement en inventaire dans le secteur de la construction a augmenté significativement d'avril 2022 à mars 2025<sup>12</sup>. De fait, la valeur des créances assignées pour traitement par les équipes spécialisées est passée de 247 à 510 millions de dollars. Dans ce contexte, il importe encore plus d'avoir un bon processus de priorisation assorti de critères pertinents et de diminuer les délais pour poser rapidement des actions, le cas échéant.

63 Lorsque Revenu Québec réalise des démarches de recouvrement avec diligence et s'assure d'utiliser les mesures à sa disposition efficacement et en temps opportun, cela peut favoriser le succès du processus de recouvrement et, au bout du compte, l'équité fiscale et le financement des services publics. Par exemple, une vigie efficace peut permettre à un agent de recouvrement de prendre des mesures au bon moment, comme l'inscription d'une hypothèque légale, de manière à augmenter la probabilité de récupérer les actifs, au besoin.

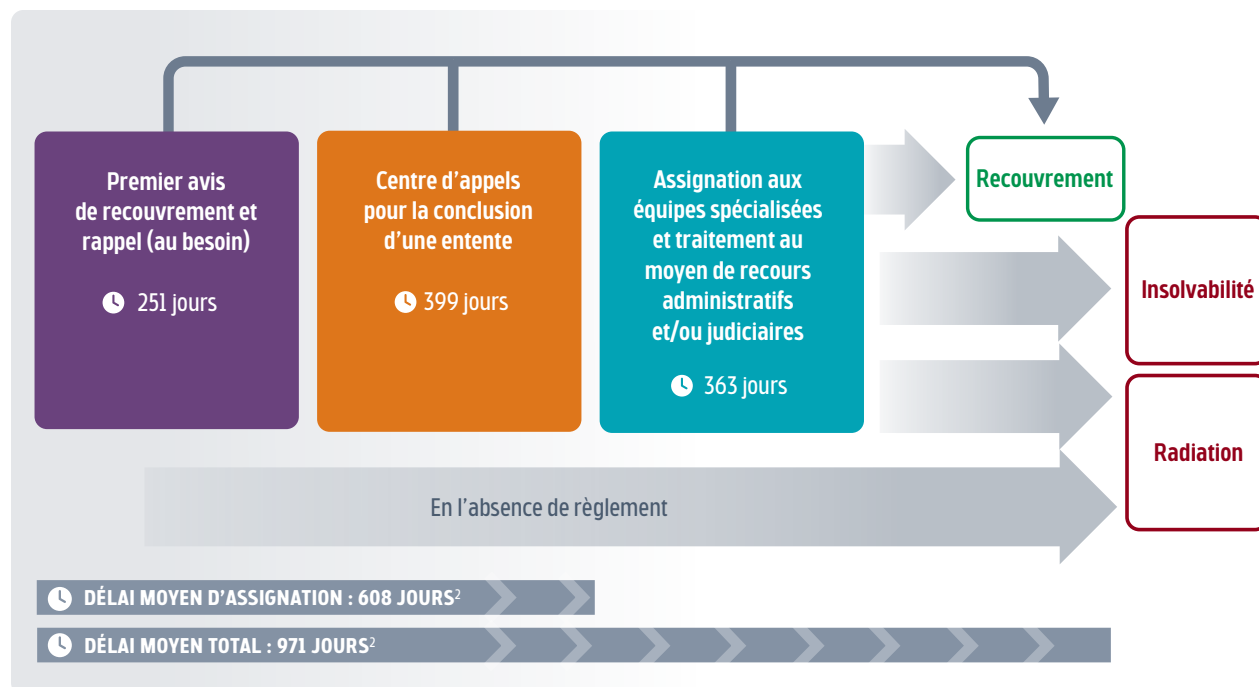
## Ce qui appuie notre constat

### Longs délais de recouvrement sans suivi complet

64 Il s'écoule en moyenne 608 jours avant qu'un dossier soit assigné à un agent de recouvrement d'une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction. Les étapes préalables ont un effet sur ce délai, mais Revenu Québec n'effectue pas le suivi des délais de chacune d'elles. Un portrait des principales étapes du processus de recouvrement ainsi que des délais moyens pour chacune d'entre elles est présenté à la figure 7.

12. Cette information se fonde sur les données disponibles dans les tableaux de bord 2022-2023 et 2024-2025.

**FIGURE 7** Principales étapes du processus de recouvrement d'un dossier du secteur de la construction et délais moyens pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 30 juin 2025<sup>1</sup>



1. Il s'agit des dossiers qui ont été traités et fermés par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction.
2. Des dossiers de recouvrement peuvent être assignés directement à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction, sans passer par les étapes précédentes, notamment par le centre d'appels. Par conséquent, il n'est pas possible d'additionner le délai moyen par étape.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

65 Les données obtenues dans le cadre de nos travaux montrent qu'un suivi des délais associés à chacune des étapes du processus permettrait de constater ce qui suit :

- Pour les 8 109 dossiers qui ont été traités et fermés par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 30 juin 2025, le délai moyen entre le moment où un avis de cotisation est défini comme une créance à recouvrer et son assignation à une des équipes spécialisées dans le secteur de la construction a été de 608 jours, ce qui représente près de 63 % du délai total jusqu'à la fermeture des dossiers par ces équipes (971 jours) (figure 7).
- Pour les 5 087 dossiers<sup>13</sup> qui, à la suite de la transmission des avis de recouvrement, sont passés par le centre d'appels, le délai moyen pour l'arrivée à celui-ci a été de 343 jours, alors que le délai maximal prévu par Revenu Québec est de 120 jours.

66 Un tel suivi des délais permettrait notamment à Revenu Québec de déterminer si les délais prévus sont respectés et d'apporter des ajustements, au besoin, afin d'améliorer l'efficacité de son processus et d'optimiser la probabilité de récupérer les sommes dues.

13. Il s'agit de dossiers qui ont été traités et fermés par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 30 juin 2025.

## Manque de priorisation des dossiers en fonction des risques

67 Revenu Québec attribue une cote de risque<sup>14</sup> à chaque dossier de recouvrement sur la base de divers facteurs<sup>15</sup>. Selon les procédures en place, des dossiers ayant une valeur pécuniaire inférieure au seuil de transfert aux équipes spécialisées, mais une cote de risque plus élevée, devraient être transférés à ces équipes sans passer par le centre d'appels. Toutefois, Revenu Québec nous a mentionné qu'elle se fonde peu sur cette cote pour assigner des dossiers aux équipes spécialisées.

68 De plus, les instructions précisent qu'au-dessus du seuil de transfert, les dossiers doivent être transférés directement aux équipes spécialisées. Cependant, nos analyses montrent que, sur les 5 651 dossiers<sup>16</sup> dont le montant de la créance était d'une valeur supérieure au seuil de transfert aux équipes spécialisées, 3 370 étaient passés par le centre d'appels au préalable. Cette situation a engendré des délais moyens supplémentaires de 386 jours. Il est donc nécessaire que Revenu Québec s'assure de prioriser adéquatement les dossiers en tenant compte des risques du secteur.

## Mesures de recouvrement peu utilisées et manque d'information sur leur efficacité

69 Plus précisément, lorsqu'un dossier est transféré à une des équipes spécialisées, il est important que celle-ci applique des mesures de recouvrement dans les meilleurs délais afin de maximiser le recouvrement des sommes dues et de favoriser l'équité fiscale. Ces mesures, dont l'intensité est progressive, incluent entre autres les demandes de sûreté (ex. : obtention d'une avance en dollars), les cotisations de tiers (ex. : lorsqu'un actif a été transféré sous la juste valeur marchande à une personne liée) et d'autres recours administratifs (ex. : enregistrement d'une hypothèque sur un actif), et elles peuvent aller jusqu'à des recours judiciaires (ex. : saisie et vente d'actifs). Or, Revenu Québec ne suit pas les délais d'application des diverses mesures de recouvrement à sa disposition afin de s'assurer que les recours ont été appliqués en temps opportun.

70 Par ailleurs, lorsqu'un contribuable s'oppose à une cotisation découlant de l'impôt sur le revenu, la Direction générale du recouvrement doit appliquer automatiquement une suspension légale<sup>17</sup> des mesures de recouvrement. Selon des critères établis par Revenu Québec en 2016, cette direction peut aussi accorder une suspension administrative pour les cotisations effectuées en vertu d'autres lois fiscales. Le cas échéant, la suspension s'applique pendant toute la durée pour laquelle un dossier fait l'objet d'une opposition (constat 2). Elle peut survenir à tout moment au cours du processus de recouvrement, incluant lorsque le dossier est assigné à une des équipes spécialisées.

14. La dernière mise à jour de cette cote a été effectuée en 2016.

15. Ces facteurs incluent notamment la présence d'un historique de non-production, le non-respect de la fréquence de remboursement des retenues à la source et des taxes, ainsi que des versements non effectués.

16. Il s'agit de dossiers traités et fermés par les équipes spécialisées dans le secteur de la construction du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 30 juin 2025.

17. Il s'agit d'une exigence stipulée à l'article 12.0.3 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

71 Toutefois, sous certaines conditions, par exemple quand il y a des indices que le recouvrement pourrait être compromis, Revenu Québec peut lever la suspension administrative ou demander à un juge que la suspension légale soit levée<sup>18</sup> afin de reprendre les mesures de recouvrement. Il est donc essentiel que l'organisation s'assure de mettre en place des mesures de suivi et de contingence efficaces, dont des vigies, afin de détecter et de limiter les cas d'abus ayant un effet sur sa capacité à recouvrer les sommes dues.

72 Revenu Québec cible certains dossiers d'opposition pour des activités de vigie. Toutefois, l'organisation ne fait pas de suivi pour s'assurer que les dossiers ont effectivement fait l'objet de travaux spécifiques<sup>19</sup> pour la détection de mouvements d'actifs. De fait, nos travaux montrent que, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 30 juin 2025, l'information sur ces travaux spécifiques était facilement repérable pour seulement 67 des 174 dossiers ciblés, soit 39 % de ceux-ci. Pour les 107 dossiers restants, la consultation de chacun de ces dossiers est nécessaire pour apprécier la suffisance des travaux effectués.

73 Ces vigies sont importantes, car elles permettent aux agents d'appliquer les moyens appropriés en fonction des risques. Par exemple, pour l'ensemble des dossiers de recouvrement ayant fait l'objet d'une suspension, Revenu Québec n'exerce que rarement la levée de la suspension administrative et légale, soit dans environ 1 % des cas seulement. Étant donné que l'information disponible sur la vigie réalisée n'est pas complète, il n'est pas possible de savoir si d'autres dossiers auraient dû faire l'objet d'une telle levée ou si les levées ont été appliquées en temps opportun. Toutefois, compte tenu de ce volume peu élevé, Revenu Québec devrait s'y attarder.

74 Lorsqu'un dossier arrive à l'étape des recours et qu'un avis final<sup>20</sup> est transmis au contribuable pour l'informer que Revenu Québec va exercer des recours administratifs et/ou judiciaires, il importe que ceux-ci soient appliqués dans les meilleurs délais, et ce, de façon à éviter que le contribuable puisse par exemple mettre ses actifs à l'abri. Or, ce délai ne fait l'objet d'aucun suivi. Selon les données de Revenu Québec analysées dans le cadre de cet audit, il s'écoule en moyenne 139 jours entre l'envoi de l'avis final et l'application d'un recours. De plus, lorsque l'avis final concerne l'application d'un ultime recours, comme la saisie et la vente d'actifs, ce délai est en moyenne de 389 jours, soit plus d'un an.

---

## Vigie

Pour faire le suivi et s'assurer d'éviter des abus, Revenu Québec réalise des travaux de vigie qui peuvent impliquer, par exemple, une analyse des mouvements d'actifs du contribuable. Ainsi, la vente d'actifs peut être un indicateur que le recouvrement des sommes dues pourrait être compromis. Ces travaux peuvent être réalisés par les équipes spécialisées en recouvrement dans le secteur de la construction ou par d'autres équipes.

---

18. La levée de la suspension légale se fait devant un juge de la Cour du Québec, alors que la levée de la suspension administrative est réalisée à l'interne à Revenu Québec.

19. Aux fins de nos analyses, les travaux spécifiques comprennent les recherches de transactions immobilières, les recherches dans le Registre des droits personnels et réels mobiliers, les recherches auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec et les analyses d'actifs.

20. L'avis final correspond à une mise en demeure pour le paiement d'une créance à une échéance déterminée, généralement de 10 jours ouvrables suivant la date de l'envoi. À l'expiration du délai accordé, l'agent peut entreprendre toute mesure pour recouvrer la créance.

75 Il importe que Revenu Québec suive adéquatement la progression des mesures mises en œuvre afin de maximiser les sommes recouvrées, d'autant plus que, du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 31 mars 2025, les créances radiées dans le secteur de la construction représentaient en moyenne 85 millions de dollars par année. Cependant, les données sur le suivi des recours utilisées par Revenu Québec présentent des lacunes, ce qui l'empêche d'évaluer adéquatement l'application progressive des mesures de recouvrement. En effet, l'analyse des données sur les recours judiciaires associés aux dossiers du secteur de la construction nous a permis de constater que les résultats sont surévalués parce que :

- dans 23 % des cas, l'information concernant un même recours était consignée en double<sup>21</sup>, ce qui fait en sorte que Revenu Québec surestime dans quelle mesure les recours sont appliqués ;
- dans 24 % des cas, les recours administratifs étaient plutôt identifiés comme des recours judiciaires, ce qui donne à penser que Revenu Québec utilise les recours judiciaires plus fréquemment qu'elle ne le fait en réalité.

76 Par ailleurs, la demande de sûreté, un recours préventif qui permet à Revenu Québec de sécuriser les actifs des contribuables en défaut de paiement, a été utilisée en moyenne dans moins de 5 % des cas depuis 2022. Bien que certaines situations<sup>22</sup> permettent à Revenu Québec de recourir à une telle demande, l'organisation n'analyse pas dans quelle mesure ce recours est appliqué.

77 En outre, Revenu Québec ne calcule pas le taux de recouvrement<sup>23</sup> par secteur, soit la proportion des sommes dues qui sont réellement encaissées à la suite des mesures de recouvrement. Cet exercice lui permettrait de bien mesurer le résultat des différentes interventions dans le contexte où l'agence a pris la décision de mettre sur pied des équipes spécialisées pour le secteur de la construction. Seul le taux de recouvrement pour la totalité des créances de l'organisation est calculé ; au 31 mars 2023 et au 31 mars 2024, il était d'environ 35 % selon Revenu Québec. Or, le taux de recouvrement pour le secteur de la construction établi par Revenu Québec à notre demande dans le cadre du présent audit à pareilles dates serait de 30 %<sup>24</sup>, donc moindre que celui de l'ensemble des secteurs. De plus, comme Revenu Québec ne suit pas non plus le taux de recouvrement selon les types de mesures de recouvrement, telles qu'elles sont énumérées au paragraphe 69, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de chacune de celles-ci.

21. Les informations consignées en double concernent les actions nécessaires à l'application d'un même recours, et ce, à des fins opérationnelles. Toutefois, si elles ne sont pas exclues, elles faussent l'information de gestion.

22. Une sûreté peut être réalisée ou encaissée, par exemple, lorsque le débiteur ne produit pas les documents prescrits, lorsqu'il est redevable d'un montant exigible ou lorsqu'aucune entente de paiement n'a été conclue.

23. Le taux de recouvrement mesure la proportion des sommes encaissées pendant l'année par rapport au montant total des créances au début de l'année, plus les nouvelles créances de l'année en cours.

24. Étant donné que le taux spécifique au secteur de la construction n'était pas suivi, nous avons demandé à Revenu Québec de l'estimer. Cette estimation n'a pas fait l'objet de vérifications de notre part.



79 Pour ce qui est du suivi des résultats dans les différents documents internes de Revenu Québec, il est réalisé de façon spécifique pour chacune des directions générales<sup>25</sup>. Or, l'atteinte des résultats finaux pour l'organisation nécessite la contribution de plusieurs directions, autant celles qui réalisent des activités de vérification (revenus) que celles qui traitent les cotisations faisant l'objet d'une opposition (revenus), sans oublier celles qui doivent collecter les sommes cotisées (recettes). Par exemple, une cotisation peut engendrer des revenus calculés comme un résultat, mais les sommes pourraient ne jamais être encaissées, notamment parce que le contribuable n'est pas en mesure d'acquitter le paiement de celles-ci. De même, à l'issue du processus d'opposition, Revenu Québec pourrait transmettre un avis de cotisation à la baisse, voire l'annuler. De plus, Revenu Québec ne dispose pas d'une information intégrée qui lui permettrait de suivre une cotisation (sans avoir à ouvrir chacun des dossiers) à partir du moment où l'avis de cotisation est délivré jusqu'à l'encaissement de toutes les sommes dues, ce qui nuit à l'appréciation des résultats de récupération fiscale.

80 Finalement, plusieurs comités en lien avec la récupération fiscale dans le secteur de la construction ont été mis en place au cours des dernières années, mais aucun de ces comités n'est imputable quant aux résultats globaux dans ce secteur. Par ailleurs, ces comités étaient surtout orientés vers la mise en commun de bonnes pratiques.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

81 Revenu Québec déploie des efforts significatifs depuis plusieurs années afin de maximiser la récupération fiscale dans le secteur de la construction. Il est donc important qu'elle s'assure que ses données lui permettent de mesurer et de suivre les résultats de ces efforts, de même que d'en rendre compte, pour l'ensemble du processus de récupération fiscale, soit de la délivrance d'un avis de cotisation jusqu'à l'encaissement des sommes dues. De fait, cette dernière information représente la réelle contribution au financement du gouvernement. Une telle information pourrait permettre à Revenu Québec d'ajuster ses actions et d'allouer ses ressources de façon à être plus efficiente.

82 De plus, parmi les objectifs de son plan stratégique 2023-2027, Revenu Québec vise à accroître l'efficacité de la récupération des sommes dues dans des secteurs déterminés, dont celui de la construction. Il importe donc que Revenu Québec soit en mesure d'apprécier ses résultats en la matière et d'en rendre compte.

83 Enfin, le suivi des tendances d'un ensemble d'indicateurs de résultats sur une période suffisamment longue est aussi important afin de fournir une information adéquate sur les résultats attribuables aux efforts de récupération fiscale de Revenu Québec. L'interprétation de ces résultats doit également tenir compte de différents indicateurs économiques, tels que les investissements dans l'industrie de la construction.

25. Par exemple, la Direction générale des entreprises suit des indicateurs en lien, entre autres, avec les résultats de ses activités de vérification, dont ceux relatifs à la valeur des nouveaux avis de cotisation délivrés. La Direction générale du recouvrement, quant à elle, suit des indicateurs en lien avec ses activités de recouvrement, dont le taux de recouvrement.

## Ce qui appuie notre constat

### Indicateur du Plan stratégique 2023-2027 ne fournissant pas une information adéquate sur les résultats en matière de récupération fiscale

84 Revenu Québec a établi un objectif dans son plan stratégique 2023-2027 visant à accroître l'efficacité de la récupération des sommes dues dans des secteurs qu'elle considère comme étant à risque de pertes fiscales, dont celui de la construction. L'indicateur « sommes additionnelles récupérées » lié à cet objectif fournit de l'information sur les résultats cumulés découlant de projets et d'initiatives mis en œuvre en matière de récupération fiscale depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023.

85 Toutefois, la composition de cet indicateur comporte des lacunes qui nuisent à son interprétation par les lecteurs du rapport annuel de gestion. En particulier, nous avons relevé les limites suivantes :

- L'indicateur combine deux éléments, soit la somme des cotisations transmises à la suite de nouvelles activités de contrôle fiscal (revenus qui ne seront pas nécessairement tous encaissés puisqu'à ce stade les sommes constituent des comptes débiteurs) et les sommes encaissées à la suite de la réalisation d'activités de recouvrement (recettes), ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. Cette façon de procéder implique que certains résultats sont considérés en double (revenus et recettes). Revenu Québec a souligné ce problème dans un document interne, sans toutefois en établir l'importance.
- L'indicateur ne permet pas de distinguer la contribution des actions réalisées spécifiquement dans les différents secteurs, dont celui de la construction. Cependant, les informations disponibles à l'interne à Revenu Québec montrent qu'en 2023-2024 et en 2024-2025, le secteur de la construction a contribué au résultat de cet indicateur respectivement à hauteur de 92,3 millions de dollars sur un total de 203,2 millions de dollars et de 190,1 millions de dollars sur un total de 515,3 millions de dollars, ce qui représente respectivement 45 % et 37 % du résultat total.
- Pour ce qui est de savoir s'il s'agit réellement de sommes additionnelles ou non, alors que le libellé de l'indicateur mentionne qu'il s'agit de sommes associées à de nouvelles activités de récupération fiscale, nos travaux n'ont pas couvert la façon dont Revenu Québec départage ces sommes.

86 Enfin, les rapports annuels de gestion 2023-2024 et 2024-2025<sup>26</sup> ne permettent pas d'interpréter cet indicateur, par exemple afin de distinguer les résultats relatifs aux initiatives additionnelles en matière de contrôle fiscal de ceux relatifs aux initiatives en matière de recouvrement (tous ces résultats étant présentés dans un tout, comme nous l'avons mentionné précédemment) ou de bien comprendre les secteurs qui contribuent à ces résultats.

---

26. Le *Rapport annuel de gestion 2025-2026* n'était pas publié au moment où nous avons terminé nos travaux.

## Suivi des résultats effectué par étape du processus, sans une appréciation globale des résultats de récupération fiscale, notamment des réelles sommes encaissées

87 Différents résultats concernant le secteur de la construction sont présentés dans le bilan annuel des activités de contrôle fiscal ainsi que dans le suivi semestriel des activités de contrôle fiscal et de recouvrement dans le secteur de la construction. Toutefois, le fait que les résultats soient présentés séparément pour chacune des étapes du processus de récupération fiscale, sans que des liens soient établis entre eux, limite l'interprétation qu'on peut en faire. Par exemple, les résultats des activités de vérification ne sont pas présentés en relation avec ce qui est réellement recouvré.

88 Qui plus est, les systèmes ne permettent pas de suivre une cotisation tout au long du processus de récupération fiscale. En effet, il n'est pas possible actuellement de suivre un dossier d'un point de vue organisationnel et intégré à partir de la délivrance du premier avis de cotisation à travers les divers processus jusqu'à l'encaissement des sommes dues, ce qui nuit au suivi des résultats de récupération fiscale. On pourrait comparer cette situation à celle d'une entreprise qui ne serait pas en mesure de suivre une facture de sa création jusqu'à son paiement. Cela fait en sorte qu'avec l'information dont dispose Revenu Québec, il n'est pas possible, par exemple, de déterminer si l'avis transmis à la suite d'un contrôle fiscal :

- est payé dans les délais prescrits ;
- a fait l'objet d'une décision à la baisse à l'issue du processus d'opposition et, dans un tel cas, si c'est en raison d'une nouvelle information ou d'un autre motif ;
- se retrouve en recouvrement et si les sommes sont encaissées en tout ou en partie.

89 Par ailleurs, dans les différents documents de reddition de comptes internes, dont le bilan annuel des activités de contrôle fiscal au 31 mars 2025, les résultats relatifs au secteur de la construction sont présentés pour un maximum de trois années, ce qui peut nuire à l'interprétation des résultats. Les résultats relatifs aux activités de vérification fiscale montrent une augmentation des nouvelles cotisations transmises à la suite d'une vérification, alors que, si on examine la situation sur une plus longue période, tel que l'illustre le tableau 2, Revenu Québec n'aurait pas rattrapé les résultats de 2019-2020.

**TABLEAU 2** Résultats des activités de vérification fiscale des équipes spécialisées dans le secteur de la construction (en millions de dollars)

Exercice	Résultats
2019-2020	28,3
2020-2021 <sup>1</sup>	s. o.
2021-2022	10,5
2022-2023	12,9
2023-2024	21,5

1. Les activités de vérification ont été suspendues en raison de la pandémie de COVID-19.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

90 De plus, ces résultats ne sont pas mis en relation avec l'évolution du secteur économique, ce qui permettrait entre autres d'apprécier s'ils suivent la croissance des sommes investies dans le secteur de la construction. À ce sujet, les résultats figurant au tableau 2 présentent une baisse de près de 25 % de 2019-2020 à 2023-2024, alors que les sommes investies ont plutôt augmenté d'environ 30 % au cours de cette période.

## **Peu d'imputabilité quant aux résultats des efforts de récupération fiscale dans le secteur de la construction**

91 Plusieurs comités ont été mis en place au cours des dernières années, dont le comité directeur de la construction établi en 2018-2019<sup>27</sup>, dans le but de coordonner les initiatives dans le secteur de la construction. Toutefois, ces comités visaient principalement à favoriser la mise en commun d'expériences dans ce secteur.

92 Donc, aucun comité ni aucune structure de gouvernance n'est responsable de l'atteinte des résultats globaux du secteur en matière de récupération fiscale et de la reddition de comptes à cet égard. Pourtant, cela favoriserait notamment la mise en place d'actions impliquant la participation de plusieurs directions, ce qui permettrait d'améliorer l'ensemble du processus de récupération fiscale. Par exemple, il se pourrait que des modifications doivent être apportées aux processus d'opposition et de recouvrement, entre autres pour en réduire les délais et ainsi optimiser les résultats issus des activités de vérification.

93 Une structure de gouvernance a été créée en 2025. Elle n'englobe pas le secteur de la construction dans son ensemble, mais elle est plutôt spécifique au secteur de la construction résidentielle, et il est trop tôt pour qu'on puisse en évaluer les retombées.

---

27. Ce comité a été suspendu en novembre 2024 dans le cadre du projet Construction résidentielle.

# RECOMMANDATIONS

94 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Revenu Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Ces recommandations pourraient également s'appliquer à d'autres secteurs que celui de la construction.

- 1 S'assurer que la sélection des dossiers du secteur de la construction qui feront l'objet d'une vérification par les équipes spécialisées dans ce secteur est bien documentée et tient davantage compte de la couverture des risques.
- 2 Disposer d'une information suffisante afin d'évaluer dans quelle mesure les équipes spécialisées dans le secteur de la construction ont une réelle valeur ajoutée.
- 3 Revoir le processus de traitement des dossiers d'opposition et disposer d'une meilleure information de gestion afin d'en améliorer l'efficacité et la contribution à l'ensemble du processus de récupération fiscale.
- 4 S'assurer que les mesures de recouvrement dans le secteur de la construction sont mises en œuvre en temps opportun, et ce, en disposant d'une meilleure information de gestion pour en faire le suivi.
- 5 Disposer d'une information suffisante permettant le suivi des résultats tout au long du processus de récupération fiscale dans le secteur de la construction, incluant les réelles sommes encaissées, afin d'apporter des ajustements au processus lorsque nécessaire.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

## Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec portant sur la récupération fiscale dans le secteur de la construction et adhère à l'ensemble des recommandations qui y sont formulées.

« La récupération des sommes dues dans le secteur de la construction, comme pour l'ensemble des secteurs d'activité, constitue une priorité pour Revenu Québec et s'inscrit dans sa volonté constante de renforcer l'équité fiscale.

« Le secteur de la construction est un secteur d'activité complexe, ce qui nécessite des interventions adaptées de la part de l'administration fiscale.

« À cette fin, en plus de ses activités régulières, Revenu Québec a déployé diverses mesures spécifiques (voir figure 7 du rapport) au fil des dernières années afin de renforcer ses interventions dans le secteur de la construction, notamment par la spécialisation d'équipes et la mise en place de mécanismes de coordination. Elle poursuit d'ailleurs ses efforts visant l'amélioration de l'efficacité de ses interventions, notamment en s'appuyant sur l'expérience et les connaissances acquises depuis le déploiement, en avril 2022, des équipes spécialisées en recouvrement pour le secteur de la construction.

« À cet égard, le budget du Québec 2026-2027 réaffirme l'importance accordée par le gouvernement à l'équité fiscale et à la lutte contre l'évasion fiscale dans le secteur de la construction.

« Dans la continuité du présent rapport, Revenu Québec mettra en œuvre les travaux requis pour donner suite aux recommandations, notamment en :

- bonifiant l'information qui appuie la sélection des dossiers et l'appréciation de la couverture des risques ;
- poursuivant l'amélioration de l'efficacité des processus d'opposition et de recouvrement des sommes dues, en tenant compte de la nature et de la complexité des dossiers ;
- renforçant le suivi des résultats, des délais et d'autres informations de gestion pertinentes, dans une perspective de bout en bout, jusqu'aux sommes encaissées.

« Il importe pour Revenu Québec de renforcer l'intégration des processus et de l'information de gestion afin de soutenir la prise de décision et la reddition de comptes à l'échelle organisationnelle.

« Revenu Québec préconise l'équité entre tous les contribuables et s'assure d'un traitement juste et uniforme, dans le respect du cadre législatif et administratif applicable. Il convient également de rappeler qu'une charte des droits des contribuables est en vigueur et encadre les interventions de Revenu Québec, notamment quant au respect des droits, à l'équité des décisions et à la qualité des services offerts.

« En conclusion, Revenu Québec élabore et mettra en œuvre un plan d'action afin de donner suite aux recommandations du Vérificateur général du Québec et de poursuivre le renforcement de l'efficacité de la récupération fiscale dans le secteur de la construction, dans un souci constant d'équité fiscale et d'amélioration continue de ses pratiques. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Cycle de récupération fiscale de Revenu Québec

Sélection annuelle des dossiers pour vérification  
dans le secteur de la construction



## Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2026 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si les stratégies de Revenu Québec en matière de récupération fiscale dans le secteur de la construction sont efficaces et efficientes pour optimiser la récupération des sommes dues, dans un souci d'équité fiscale, tout en assurant un suivi et une reddition de comptes adéquate à cet égard.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Revenu Québec met en place des moyens qui permettent d'optimiser l'identification et la vérification des dossiers en fonction du risque associé, notamment en ce qui a trait :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– à la sélection des dossiers ;</li> <li>– au classement et au traitement des dossiers selon leur niveau de risque.</li> </ul> </li> <li>■ Revenu Québec traite les avis d'opposition de façon à contribuer à l'efficacité du processus de récupération fiscale, notamment quant à la priorisation de ces derniers.</li> <li>■ Revenu Québec utilise adéquatement les moyens dont elle dispose, notamment en fonction du risque, afin de maximiser le recouvrement des sommes dues.</li> <li>■ Revenu Québec dispose d'une information de gestion fiable et à jour pour appuyer la prise de décision et rendre compte de sa performance, en particulier quant à ses activités de contrôle fiscal et de recouvrement dans le secteur de la construction.</li> </ul>

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 27 mai 2026.

Nos travaux ont porté sur la récupération fiscale dans le secteur de la construction. Plus particulièrement, ils visaient à examiner si les stratégies, les actions et les moyens mis en place par Revenu Québec sont efficaces et efficients, et ce, dans un souci d'optimisation de la récupération fiscale. Ils avaient également pour but d'évaluer si Revenu Québec dispose d'une information pertinente et en temps opportun pour effectuer le suivi de sa performance et en rendre compte. Nos travaux portant sur le contrôle fiscal (constat 1) sont limités aux activités de vérification et ne visaient donc pas les activités en lien avec la non-production, ces dernières étant réalisées par des équipes spécifiquement affectées à cette fin.

Afin de mener à bien nos travaux, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de Revenu Québec. Nous avons analysé divers documents et données provenant de systèmes d'information de l'entité et d'autres sources. Nos analyses ont porté sur l'ensemble des dossiers considérés par Revenu Québec comme étant du secteur de la construction. Cependant, pour les dossiers d'opposition, nous avons procédé au repérage des dossiers du secteur de la construction en utilisant les critères dont Revenu Québec se sert pour la reddition de comptes en matière de contrôle fiscal et de recouvrement.

Enfin, nous avons consulté les bonnes pratiques quant à l'évaluation de la performance et à la reddition de comptes en matière de récupération fiscale, notamment celles préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

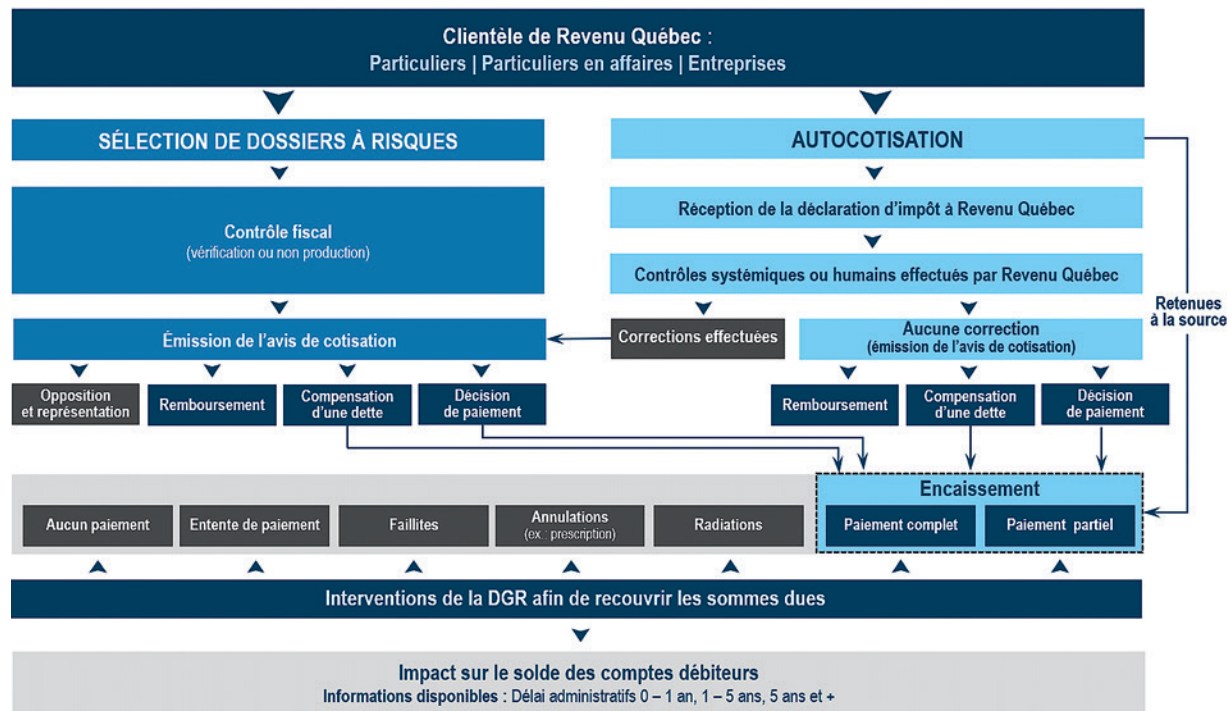
La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 30 juin 2025. Toutefois, nos analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Même si les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des activités de Revenu Québec, ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Rôles et responsabilités de l'entité

Les principales responsabilités de Revenu Québec sont précisées essentiellement dans la *Loi sur l'Agence du revenu du Québec* et la *Loi sur l'administration fiscale*. L'organisation a notamment pour mission de percevoir les sommes affectées au financement des services publics de l'État et participe aux missions économique et sociale du gouvernement en administrant entre autres des programmes de perception et de redistribution des fonds.

Pour accomplir sa mission, l'organisation intervient dans plusieurs domaines d'activité, dont la récupération des revenus fiscaux. Ainsi, afin de percevoir les créances dues en vertu des lois fiscales du Québec et de la *Loi sur la taxe d'accise fédérale*, Revenu Québec doit mettre en place les mesures nécessaires pour réaliser ses activités de contrôle fiscal et de recouvrement. Elle assure également un soutien aux contribuables dans la compréhension et l'accomplissement de leurs responsabilités fiscales tout en veillant à ce que chacun paie sa juste part.

## Cycle de récupération fiscale de Revenu Québec



DGR Direction générale du recouvrement

Source : Revenu Québec.

## Sélection annuelle des dossiers pour vérification dans le secteur de la construction

	2018-2019	2019-2020	2020-2021 <sup>1</sup>	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Nombre de régions dans lesquelles des dossiers ont été sélectionnés (sur un total de 20)	16	16	-	20	17	14	14
Pourcentage des régions (%)	80	80	-	100	85	70	70
Nombre de dossiers sélectionnés	446	700	-	877	651	369	429

1. Aucune sélection n'a été effectuée en 2020-2021 en raison de la pandémie de COVID-19.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Revenu Québec.

CHAPITRE 4

## Services publics d'emploi offerts aux individus

Audit de performance

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

## EN BREF

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) offre des services publics d'emploi (SPE) aux individus qui souhaitent intégrer le marché du travail ou s'y maintenir, en les aidant notamment à développer leurs compétences. Annuellement, près d'un milliard de dollars sont investis dans les SPE au profit d'environ 230 000 participants.

Depuis 2022-2023, les résultats d'intégration et de maintien en emploi publiés par le MESS sont à la baisse et les résultats d'intégration de 2024-2025 sont les plus bas enregistrés au cours des six dernières années. De plus, des méthodes de calcul qu'utilise le MESS pour évaluer notamment l'intégration en emploi comportent des lacunes qui peuvent influencer les résultats.

Dans la période visée par nos travaux, les plans d'action annuels des SPE ne présentent pas des adaptations structurantes pour faire face aux enjeux relatifs à ces services. De plus, le MESS ne divulgue pas d'information relativement à l'atteinte d'objectifs prévus dans ces plans.

Par ailleurs, face à la perspective d'une diminution importante du financement des SPE, le MESS a tardé à optimiser l'utilisation du financement disponible dans un objectif d'intégration et de maintien en emploi. En outre, le MESS n'a pas toujours octroyé un soutien financier en adéquation avec les besoins des clientèles visées par les ententes conclues avec les organismes spécialisés en employabilité. Enfin, le ministère a peu de connaissance de la situation financière de ces organismes pour s'assurer que son soutien financier pour les services obtenus est adéquat.

# CONSTATS

---

1

Les résultats dont rend compte le MESS relativement aux services publics d'emploi sont à la baisse et des méthodes de calcul présentent des lacunes. De plus, sa reddition de comptes ne permet pas d'apprécier l'atteinte des objectifs à l'égard des personnes vulnérables inscrits dans les plans d'action des services publics d'emploi.

2

Le MESS ne s'assure pas de maintenir une offre de services publics d'emploi qui répond de manière efficiente aux besoins des clientèles visées.

## ÉQUIPE

**Caroline Rivard**

Vérificatrice générale adjointe

**Caroline Pouliot**

Directrice d'audit par intérim

**Bilel Chalghaf**

**Monica Courville**

**Étienne Desjardins-Provost**

**Roberto Grondin**

**Judith Paquette**

**Emilie Peter**

**Julie Saint-Jean**

## REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint  
et sous-vérificateur général

## SIGLES

<b>CPMT</b>	Commission des partenaires du marché du travail
<b>CRPMT</b>	Conseil régional des partenaires du marché du travail
<b>FDMT</b>	Fonds de développement du marché du travail
<b>MESS</b>	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>SPE</b>	Services publics d'emploi

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	105
Les résultats dont rend compte le MESS relativement aux services publics d'emploi sont à la baisse et des méthodes de calcul présentent des lacunes. De plus, sa reddition de comptes ne permet pas d'apprécier l'atteinte des objectifs à l'égard des personnes vulnérables inscrits dans les plans d'action des services publics d'emploi. ....	111
Le MESS ne s'assure pas de maintenir une offre de services publics d'emploi qui répond de manière efficiente aux besoins des clientèles visées. ....	118
Recommandations .....	128
Commentaires de l'entité auditée .....	129
Renseignements additionnels .....	135



# MISE EN CONTEXTE

1 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) offre des services publics d'emploi (SPE) aux individus et aux entreprises. Les services offerts aux individus ont pour objet de soutenir les personnes qui souhaitent intégrer le marché du travail ou s'y maintenir, en les aidant notamment à développer leurs compétences. Ces services visent à réduire le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté. Ils peuvent prendre la forme de services universels ou spécialisés, lesquels sont définis ci-dessous.

<b>Services universels</b>	Services accessibles à l'ensemble de la population, par exemple services d'accueil, de placement et d'information sur le marché du travail.
<b>Services spécialisés</b>	Services offerts aux individus qui font face à des obstacles ou qui ont des problèmes complexifiant leur intégration en emploi, selon l'évaluation de leurs besoins et en fonction des critères d'admissibilité et des modalités des mesures.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

2 Les services spécialisés offerts aux individus comprennent principalement les mesures d'emploi, lesquelles visent surtout la préparation pour l'emploi, ainsi que l'intégration et le maintien en emploi. Chacune d'elles poursuit des objectifs particuliers, en fonction notamment du type de clientèle. Les principales mesures d'emploi et d'autres éléments constituant les SPE offerts aux individus sont résumés dans la section Renseignements additionnels.

3 Pour assurer la prestation des SPE aux individus, le MESS collabore notamment avec la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), les conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT) et des organismes spécialisés en employabilité<sup>1</sup>. Les rôles et responsabilités du MESS ainsi que ceux de ces partenaires sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

4 Le Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2024-2029 a notamment une orientation dont le but est d'améliorer l'accès à l'emploi et l'intégration au marché du travail. Les SPE spécialisés, dont les mesures offertes aux individus à la suite de l'évaluation de leurs besoins, représentent un moyen concret d'y contribuer.

1. Afin de faciliter la lecture du rapport, le terme « organismes spécialisés en employabilité » fera référence à ce type d'organisme et aux entreprises d'insertion.

5 Le marché du travail fait face à divers enjeux, notamment le vieillissement de la population, la transformation technologique et la transition vers une économie verte, dont certains requièrent l'acquisition de nouvelles compétences. Les SPE spécialisés offerts aux individus doivent ainsi être adaptés aux besoins diversifiés du marché du travail, ainsi qu'à ceux de leur clientèle, dont font notamment partie les personnes vulnérables sur le plan de l'emploi.

6 Annuellement, c'est près d'un milliard de dollars (tableau 1) qui sont investis dans les SPE, au profit notamment d'environ 230 000 participants. Compte tenu des montants investis et des bénéfices potentiels, il importe que ces services mènent aux résultats escomptés en contribuant à l'intégration et au maintien en emploi des participants.

---

### **Personnes vulnérables sur le plan de l'emploi**

Il s'agit des personnes qui font face à des obstacles ou à des problèmes qui complexifient leur capacité à intégrer ou à maintenir un emploi, et qui peuvent ainsi être éloignées du marché du travail avec un risque accru de pauvreté et d'exclusion. Il s'agit de la clientèle visée prioritairement par les SPE spécialisés, pour laquelle un accompagnement est essentiel à leur intégration durable sur le marché du travail.

## **Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?**

7 L'objectif de l'audit était de déterminer si le MESS gère de manière efficiente les services publics d'emploi offerts aux individus afin de permettre leur intégration durable en emploi.

8 La période couverte par l'audit s'étend d'avril 2022 à décembre 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

9 Les travaux ont porté sur la gestion des SPE offerts aux individus. Ils excluent la prestation des SPE universels et des SPE offerts aux entreprises. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## **Portrait du fonctionnement des services publics d'emploi**

### **Financement et dépenses**

10 Les SPE offerts aux individus et ceux offerts aux entreprises sont financés par le Fonds de développement du marché du travail (FDMT). Plus de la moitié des revenus du FDMT provient du gouvernement du Canada. En effet, en 1997, le gouvernement du Québec a conclu avec le gouvernement du Canada une entente de principe visant à transférer au Québec certaines responsabilités jusque-là assumées par le fédéral, notamment la conception et la mise en œuvre de mesures d'emploi. Des ententes conclues par la suite prévoient notamment les modalités du financement octroyé par le gouvernement du Canada et les clientèles visées. Les principales ententes et le détail du financement pour chacune d'elles sont résumés dans la section Renseignements additionnels. Le tableau 1 présente les revenus et les dépenses du Fonds de développement du marché du travail pour 2024-2025.

---

### **Fonds de développement du marché du travail**

Sous la responsabilité du MESS, ce fonds soutient la qualification et la formation pour adapter la main-d'œuvre aux besoins du marché. Il finance notamment la prestation des SPE.

**TABLEAU 1** Revenus et dépenses du Fonds de développement du marché du travail pour 2024-2025

	M\$
<b>Revenus</b>	
Gouvernement du Québec	399
Gouvernement du Canada	778
Autres sources	9
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>1 187</b>
<b>Dépenses</b>	
SPE offerts aux individus <sup>2</sup>	943
SPE offerts aux entreprises	164
<b>Total</b>	<b>1 107</b>
<b>Excédent<sup>3</sup></b>	<b>80</b>

1. Les sommes ayant été arrondies, leur addition peut ne pas correspondre au total indiqué.

2. Les services spécialisés représentent plus de 80 % des dépenses liées aux SPE offerts aux individus.

3. En 2024-2025, le FDMT a généré un excédent de 80 millions de dollars, ce qui a porté l'excédent cumulatif à plus de 300 millions de dollars.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MESS.

## Planification

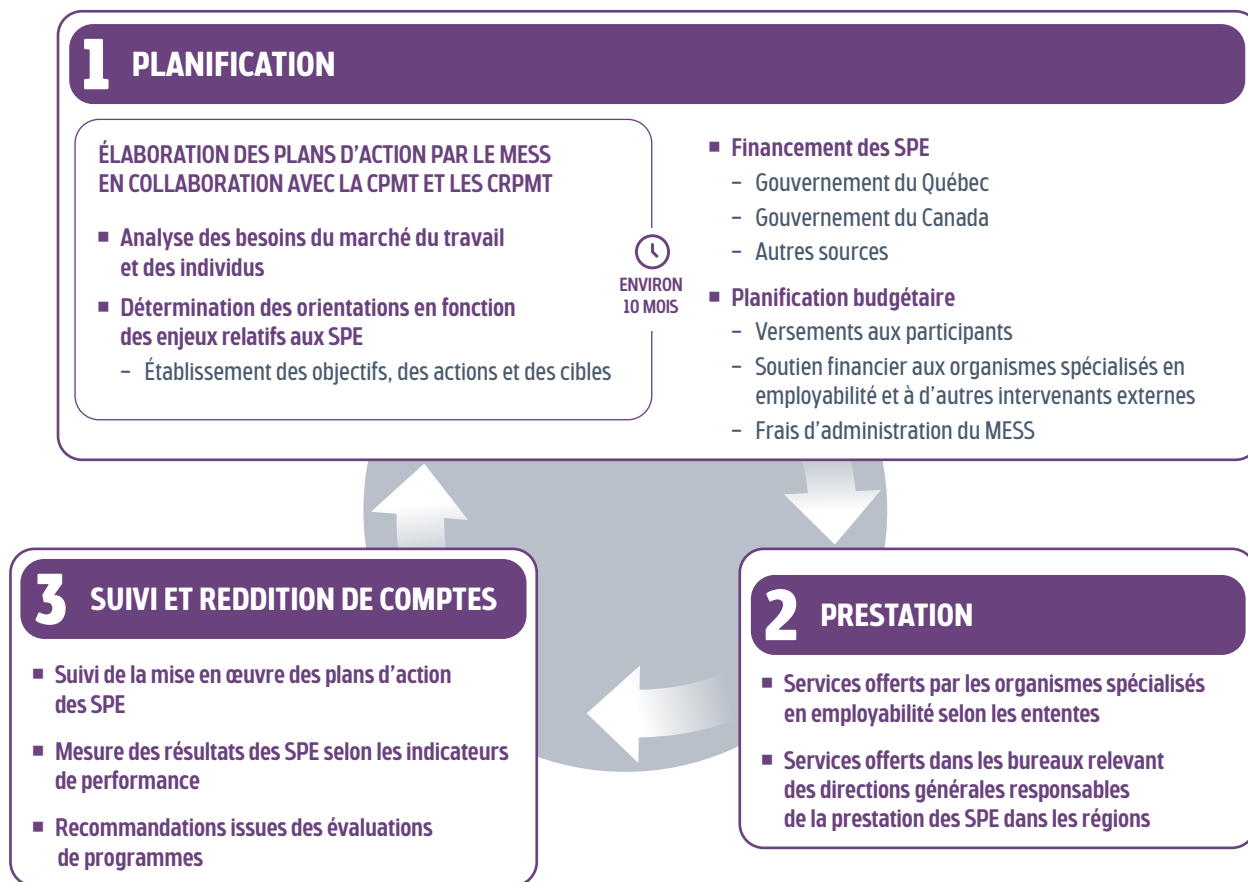
11 En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, le MESS doit préparer, en collaboration avec la CPMT, un plan d'action annuel en matière de main-d'œuvre et d'emploi<sup>2</sup>. Ce plan doit déterminer les objectifs de résultats établis à court terme et à moyen terme, et les moyens retenus pour les atteindre. Le document rendu public annuellement par le MESS pour répondre à cette exigence est le plan d'action des services publics d'emploi ; celui-ci présente les orientations, les objectifs et les principales actions à entreprendre qui y sont liés. Ce plan d'action est arrimé à son plan stratégique.

12 Afin de contribuer à l'atteinte des objectifs du plan d'action annuel des SPE, un plan d'action annuel régional est élaboré pour chacune des 17 régions administratives, en collaboration avec leur CRPMT respectif. Ces plans d'action régionaux, élaborés par les directions générales<sup>3</sup> du MESS responsables de la prestation des SPE dans les régions, présentent les priorités régionales et les axes d'intervention en lien avec les principales orientations. La figure 1 illustre le cycle de gestion annuel des SPE.

2. À titre d'information, le projet de loi n° 11, *Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif*, étudié en commission parlementaire au printemps 2026 propose des modifications à la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*. Son adoption, le cas échéant, aurait entre autres pour effet que le MESS n'aurait plus à produire de plan d'action annuel des SPE après 2026-2027. Il en est de même pour les plans d'action annuels régionaux.

3. La responsabilité des 17 régions administratives est répartie entre les 12 directions générales du MESS responsables de la prestation des SPE. Il y a un CRPMT dans chaque région administrative.

**FIGURE 1** Cycle de gestion annuel des services publics d'emploi



Source : Vérificateur général du Québec d'après des documents du MESS.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

## Prestation

13 Les SPE sont offerts dans 127 bureaux et 2 centres locaux d'emploi qui relèvent des directions générales du MESS et qui sont répartis dans les régions. Pour la prestation des SPE, le ministère fait aussi appel à environ 400 organismes spécialisés en employabilité, avec lesquels il signe des ententes qui prévoient notamment la nature des services offerts, les cibles de participants, le montant du soutien financier et la reddition de comptes à produire. Les services qu'offrent ces organismes sont complémentaires à ceux qui sont offerts dans les bureaux relevant des directions générales responsables de la prestation des SPE dans les régions. Le MESS collabore aussi avec environ 250 établissements d'enseignement pour soutenir les personnes qui ont besoin de développer leurs compétences afin d'améliorer leur situation sur le marché du travail.

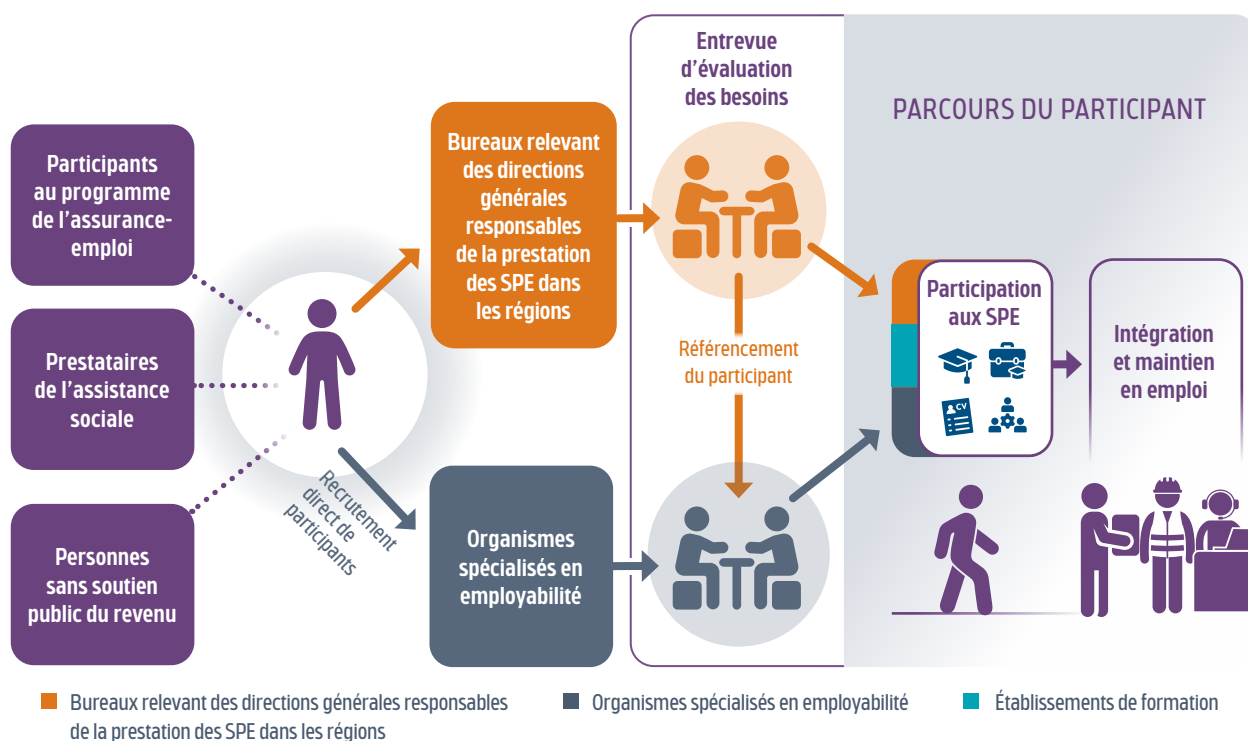
14 La clientèle admissible aux SPE est constituée de participants au programme de l'assurance-emploi, de prestataires de l'assistance sociale et de personnes sans soutien public du revenu qui répondent à certains critères.

15 La prestation des SPE et le choix des mesures offertes aux individus sont personnalisés : les participants sont orientés vers un service adapté à leurs besoins respectifs et en adéquation avec les besoins actuels et futurs du marché du travail. Le cheminement attendu d'un participant aux SPE spécialisés est illustré à la figure 2.

### Personnes sans soutien public du revenu

Il s'agit de personnes qui ne participent pas au programme de l'assurance-emploi et ne sont pas des prestataires de l'assistance sociale. Ces personnes peuvent être sans emploi ou encore bénéficiaires d'un régime de remplacement du revenu (ex. : le RQAP, le RRQ, les prestations de la CNESST ou de la SAAQ). Les personnes occupant un emploi peuvent, sous certaines conditions, être admissibles à des SPE. Elles sont alors aussi considérées comme des personnes sans soutien public du revenu.

**FIGURE 2** Cheminement attendu d'un participant aux services publics d'emploi spécialisés



Source : Vérificateur général du Québec d'après des documents du MESS.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

16 Le parcours du participant, un processus dynamique d'accompagnement du participant par le MESS, peut comprendre une activité ou un ensemble d'activités, dont la participation à des mesures d'emploi.

## Contribution au développement durable

17 Il y a 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Cette loi définit 16 principes que l'Administration doit prendre en compte afin que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans ses sphères d'intervention.



Contribution de l'audit  
au développement durable

### Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

18 Cet audit est lié à trois principes de la *Loi sur le développement durable*, soit santé et qualité de vie, équité et solidarité sociales, ainsi qu'efficacité économique. Les SPE contribuent à l'amélioration des conditions socio-économiques des participants en leur permettant de développer les compétences pour intégrer le marché du travail et se maintenir en emploi. Ce faisant, les SPE aident notamment à briser l'isolement et à favoriser l'équité intergénérationnelle. Ils favorisent en outre l'efficacité économique en veillant à l'équilibre entre les besoins des individus et ceux des entreprises en recherche de main-d'œuvre. L'offre de SPE sur l'ensemble du territoire est également propice au développement économique des régions. Les SPE contribuent par ailleurs aux objectifs 1, 8 et 10 de développement durable à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont l'une des cibles est d'offrir un travail décent pour tous. Les trois principes de la *Loi sur le développement durable* et les objectifs 1, 8 et 10 de l'ONU sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

# CONSTAT 1

Les résultats dont rend compte le MESS relativement aux services publics d'emploi sont à la baisse et des méthodes de calcul présentent des lacunes. De plus, sa reddition de comptes ne permet pas d'apprécier l'atteinte des objectifs à l'égard des personnes vulnérables inscrits dans les plans d'action des services publics d'emploi.

## Qu'avons-nous constaté ?

19 Les résultats rendus publics par le MESS relativement à l'intégration et au maintien en emploi des participants aux SPE sont à la baisse et n'atteignent pas les cibles au cours des dernières années. De plus, certaines méthodes de calcul qu'emploie le MESS présentent des lacunes qui peuvent influencer ces résultats.

20 Le MESS ne divulgue pas d'information permettant de savoir s'il atteint les objectifs inscrits dans les plans d'action annuels des SPE en lien avec l'orientation qui vise à agir prioritairement et de façon soutenue auprès des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Établir des indicateurs de résultats permet d'évaluer dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Cela guide les décisions visant à ajuster les actions en cours et à planifier celles à venir, tout en permettant de communiquer adéquatement les effets des interventions d'une entité. Il s'agit d'ailleurs de l'approche prévue dans le cycle gouvernemental de gestion axée sur les résultats.

22 La fiabilité des données utilisées pour établir les résultats relatifs à ces indicateurs est incontournable pour une prise de décisions éclairées.

## Ce qui appuie notre constat

### Résultats en baisse et sous les cibles

23 Dans son plan stratégique 2023-2027, le MESS a retenu trois indicateurs de performance des SPE qui sont rattachés soit à un objectif d'intégration en emploi, soit à un objectif de maintien en emploi. Le tableau 2 présente les cibles et les résultats de ces trois indicateurs, ainsi que les résultats en lien avec les cibles du plan d'action 2019-2023.

**TABLEAU 2** Cibles et résultats des indicateurs du MESS rattachés à des objectifs d'intégration ou de maintien en emploi du plan stratégique (en pourcentage)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
<b>Objectif : Intégrer en emploi les personnes ayant bénéficié d'une aide des services publics d'emploi</b>								
<b>1. Proportion de la clientèle de l'assistance sociale ayant bénéficié d'une aide des services publics d'emploi et qui a occupé un emploi dans un délai de trois mois</b>								
Cibles	40,0	40,5	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	46,0
Résultats	43,2	42,6	44,0	44,3	41,0 <sup>-7%</sup>	37,2 <sup>-9%</sup>	-	-
<b>2. Proportion de l'ensemble de la clientèle ayant bénéficié d'une aide des services publics d'emploi et qui a occupé un emploi dans un délai de trois mois<sup>1</sup></b>								
Cibles	55,5	51,5 <sup>2</sup>	53,5 <sup>2</sup>	55,5 <sup>2</sup>	56,5	57,0	58,5	60,0
Résultats	55,8	54,4	61,5	56,4 <sup>-4%</sup>	53,9 <sup>-4%</sup>	51,8	-	-
<b>Objectif : Accroître la proportion des prestataires des programmes d'assistance sociale qui se maintiennent en emploi après avoir participé aux interventions des services publics d'emploi</b>								
<b>3. Proportion de participants aux interventions des services publics d'emploi, prestataires des programmes d'assistance sociale<sup>3</sup>, s'étant maintenus en emploi pour une période d'au moins six mois suivant un retour en emploi<sup>1</sup></b>								
Cibles	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	75,0	76,0	77,0	78,0
Résultats	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	66,4 <sup>-3%</sup>	64,6	-	-

1. Cet indicateur figure également dans le Plan d'action de développement durable 2023-2028 du MESS.

2. Ces cibles ont été revues à la baisse dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Elles étaient initialement de 56,0% pour 2020-2021 et de 56,5% pour 2021-2022 et 2022-2023.

3. Il s'agit de la clientèle de l'assistance sociale à laquelle l'indicateur 1 fait référence.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MESS.

24 Comme le montre le tableau 2, pour 2023-2024 et 2024-2025, les résultats des trois indicateurs ont été inférieurs aux cibles, et l'écart tend à s'accroître. De plus, concernant les indicateurs 1 et 2 relatifs à l'objectif d'intégration en emploi, les résultats diminuent depuis 2022-2023 et les résultats à partir de 2023-2024 sont en deçà de ceux observés en 2019-2020. En fait, pour ces deux indicateurs, les résultats de 2024-2025 sont les plus bas enregistrés au cours des six dernières années. Pourtant, comme en fait état le constat 2, les plans d'action annuels des SPE n'indiquent pas ce qui devrait être réellement mis en œuvre afin d'adapter les SPE offerts aux individus et, ultimement, d'améliorer les résultats.

## Lacunes dans les méthodes de calcul pour les indicateurs du plan stratégique

25 Des méthodes de calcul utilisées par le MESS pour évaluer l'intégration et le maintien en emploi à la suite d'une participation aux SPE comportent des lacunes. Ces méthodes et leurs effets sur les résultats sont présentés ci-dessous.

Méthodes de calcul	Effets sur les résultats des indicateurs <sup>1</sup>
<b>Indicateurs rattachés à l'objectif d'intégration en emploi dans un délai de trois mois</b> (indicateurs 1 et 2, tableau 2)	
1. Ne pas comptabiliser d'intégration en emploi si le MESS n'a pas réussi à entrer en contact avec un participant sans soutien public du revenu à la fin de sa participation. → Effet sur l'indicateur 2	↓
2. Exclure du calcul les participants dont le parcours est ouvert et qui n'ont pas intégré un emploi, même lorsque les participants ne bénéficient plus des SPE. → Effet sur les indicateurs 1 et 2	↑
3. Comptabiliser une intégration en emploi alors que le participant était déjà en emploi au début de sa participation. → Effet sur les indicateurs 1 et 2	↑
<b>Indicateur rattaché à l'objectif de maintien en emploi pour une période d'au moins six mois</b> (indicateur 3, tableau 2)	
4. Considérer que le participant qui était prestataire de l'assistance sociale au moment de sa participation aux SPE s'est maintenu en emploi si, dans les six mois suivant son intégration en emploi, il n'a pas reçu de prestations d'assistance sociale et n'a pas à nouveau participé aux SPE, sans s'assurer qu'il ne reçoit pas de prestations d'assurance-emploi ou qu'il n'est pas devenu sans emploi et sans soutien public du revenu.	↑

↑ À la hausse

↓ À la baisse

1. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer jusqu'à quel point ces lacunes influencent les résultats rendus publics par le ministère, et le MESS ne peut l'établir non plus pour les méthodes 2, 3 et 4.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

26 En 2024, le MESS a entrepris des travaux visant à revoir la méthode de calcul pour l'intégration en emploi (méthode 1). Bien qu'il ait fait une certaine estimation des effets sur les résultats de comptabiliser ainsi l'intégration en emploi, la méthode 1 demeure toutefois, pour le moment, celle qu'il utilise pour rendre compte du résultat de l'indicateur du plan stratégique présenté dans le rapport annuel de gestion 2024-2025.

27 Pour ce qui est de la méthode de calcul 2, les libellés des indicateurs d'intégration en emploi indiquent qu'ils visent la mesure de la proportion des participants ayant intégré un emploi dans un délai de trois mois après avoir bénéficié d'une aide. À plusieurs endroits dans son rapport annuel de gestion, le MESS parle de la « participation » en référant à la participation à une mesure ou à une activité. Nous nous serions donc attendus à ce que le calcul du MESS corresponde à cette interprétation. Or, nous avons noté que lorsque la participation s'inscrit dans un parcours, le ministère établit son calcul à la fermeture du parcours d'un participant, laquelle peut survenir seulement à la suite de sa participation à plusieurs mesures.

28 En outre, en juin 2025, le MESS a présenté à des représentants des régions un document où il est mentionné qu'idéalement, un parcours est fermé lorsque le participant déclare avoir obtenu un emploi. Qui plus est, l'une des trois directions générales sélectionnées pour nos travaux avait communiqué des consignes en juillet 2024 où elle indique vouloir améliorer les résultats des indicateurs d'intégration en emploi et, pour ce faire, de ne pas fermer le parcours du participant tant que la personne n'est pas en emploi. Un parcours peut donc rester ouvert si le participant ne déclare pas avoir obtenu un emploi et ainsi être fermé plus de trois mois suivant la fin de sa participation aux SPE. Le taux d'intégration en emploi s'en trouve ainsi bonifié par rapport à ce qui devrait être véritablement calculé.

29 Par ailleurs, le MESS comptabilise parfois l'intégration en emploi même lorsque le délai entre la fin de la participation – ou la fermeture du parcours, le cas échéant – et la date de l'intégration en emploi est supérieur au délai de trois mois prévu dans l'indicateur. Comme le MESS nous l'a indiqué, dans certains cas, il peut s'écouler jusqu'à 18 mois. Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la proportion des retours en emploi qui ont eu lieu au-delà de la période de trois mois, puisque la date de l'intégration en emploi n'est pas enregistrée dans les bases de données du MESS utilisées pour produire les résultats des indicateurs d'intégration en emploi concernés.

30 En ce qui a trait à la méthode de calcul 3, le MESS ne tient pas compte de la situation en emploi du participant au début de sa participation aux SPE lorsqu'il comptabilise les intégrations en emploi. Ainsi, si un participant avait un emploi au début de sa participation et l'a maintenu à la suite de celle-ci, il sera considéré comme ayant intégré un emploi même si, en fait, le lien d'emploi n'a pas été rompu au cours de la participation. Nous avons d'ailleurs observé de tels cas dans les dossiers consultés. Cependant, cette information n'est pas consignée dans les bases de données du MESS, et ce, même si l'agent d'aide du MESS ou l'organisme spécialisé en employabilité devrait la demander lors de l'entrevue d'évaluation des besoins de l'individu.

### **Exemple de participants comptabilisés comme ayant intégré un emploi alors qu'ils étaient déjà sur le marché du travail**

En vertu d'une entente entre le MESS et la Commission de la construction du Québec (CCQ), celle-ci peut diriger vers le MESS des personnes afin qu'elles puissent suivre des formations de perfectionnement de courte durée dans leur corps de métier planifiées par la CCQ. Ces formations s'inscrivent dans le cadre de la Mesure de formation de la main-d'œuvre – volet individus, à laquelle les personnes ainsi dirigées peuvent être admissibles. Le coût des formations est couvert notamment par un fonds qu'administre la CCQ, mais les participants peuvent avoir droit à un soutien du revenu du MESS et au remboursement de certaines dépenses par le MESS. Ces montants ont totalisé un peu plus de 300 000 dollars en 2024-2025.

Pour 2024-2025, c'est environ 1 800 personnes, soit autour de 14 % des nouveaux participants à la Mesure de formation de la main-d'œuvre – volet individus, qui avaient ainsi été orientées par la CCQ. Ces personnes sont incluses dans le calcul de l'indicateur d'intégration en emploi, même si elles étaient déjà intégrées au marché du travail avant de commencer leur participation à la mesure.

31 Enfin, selon la méthode de calcul 4, le MESS considère qu'une personne a maintenu son emploi lorsqu'elle n'a pas reçu de prestations d'assistance sociale dans les six mois suivant son intégration en emploi et qu'elle n'a pas participé de nouveau aux SPE durant cette période. Cette méthode fait en sorte que les personnes qui ne se sont pas maintenues en emploi pendant six mois et qui ont bénéficié, par exemple, de prestations d'assurance-emploi ou qui sont devenues sans soutien public du revenu sont comptabilisées comme ayant maintenu leur emploi, ce qui a un effet à la hausse sur le résultat présenté. Le MESS reconnaît ne pas avoir fait de démarches auprès du gouvernement du Canada afin d'avoir accès à des données administratives qu'il pourrait utiliser dans son calcul.

### **Pas de résultats rendus publics relativement à l'atteinte d'objectifs prévus dans les plans d'action annuels des SPE**

32 Comme il est mentionné dans la section Mise en contexte, le MESS produit un plan d'action des SPE annuellement. Ce plan énonce notamment les enjeux relatifs aux SPE, ainsi que les orientations, les objectifs et les principales actions qui leur sont associés. Les orientations, les objectifs et les actions se rapportant aux SPE offerts aux individus pour 2024-2025 sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Dans son rapport annuel de gestion, le MESS rend compte des résultats pour les mêmes indicateurs que ceux du tableau 2, bien que libellés différemment, afin de témoigner globalement de l'atteinte des objectifs prévus dans ces plans d'action annuels des SPE.

33 Par ailleurs, dans son plan d'action des SPE 2024-2025, le MESS avait prévu quatre objectifs en lien avec l'orientation « agir prioritairement et de façon soutenue auprès des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi ». Or, il n'a pas rendu publics des résultats en lien avec ces objectifs. En fait, le MESS n'avait pas établi de cibles pour ces objectifs dans son plan. Voici, pour trois de ces objectifs, des exemples d'informations qui auraient été utiles pour en apprécier l'atteinte.

### **Orientation du plan d'action des SPE 2024-2025**

Agir prioritairement et de façon soutenue auprès des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi<sup>1</sup>, pour lesquelles un accompagnement est essentiel à l'intégration durable sur le marché du travail.

<b>Objectifs<sup>2</sup></b>	<b>Exemples d'informations qui auraient pu être présentées dans la reddition de comptes publique du MESS</b>
Rejoindre et mobiliser <u>les personnes éloignées du marché du travail</u> pour qu'elles entreprennent les démarches nécessaires à leur intégration en emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proportion de cette clientèle par rapport à l'ensemble des participants</li> </ul>
Développer l'employabilité <u>des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi</u> , par le recours aux services ayant le plus de répercussions sur les résultats de retours en emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux d'intégration et de maintien en emploi des participants qualifiés de personnes vulnérables sur le plan de l'emploi</li> </ul>
Soutenir la persévérance aux mesures et la réussite <u>des parcours des personnes accompagnées vers l'emploi</u> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux de participations non complétées</li> <li>■ Motifs de participations non complétées</li> </ul>

1. Il s'agit des personnes qui font face à des obstacles ou à des problèmes qui complexifient leur capacité à intégrer ou à maintenir un emploi, et qui peuvent être ainsi éloignées du marché du travail avec un risque accru de pauvreté et d'exclusion.

2. Des énoncés similaires à ces objectifs figurent également dans les plans d'action des SPE 2023-2024 et 2025-2026.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

34 En ce qui a trait au premier objectif présenté ci-dessus, soit rejoindre et mobiliser les personnes éloignées du marché du travail, le MESS n'a pas de données pour quantifier le bassin de la clientèle éloignée du marché du travail qui est sans soutien public du revenu. Il dispose cependant d'informations pour estimer le bassin de la clientèle éloignée du marché du travail qui est prestataire de l'assistance sociale ou de l'assurance-emploi. Néanmoins, il n'a pas rendu publiques d'informations sur ces clientèles qui auraient renseigné sur la mobilisation des personnes éloignées du marché du travail.

35 Le MESS n'a pas non plus fourni d'informations sur la proportion des participants aux SPE qui appartiennent à la catégorie des personnes éloignées du marché du travail par rapport à l'ensemble des participants aux SPE. Pourtant, il détient des informations à ce sujet sur les participants, obtenues lors de l'entrevue d'évaluation de leurs besoins (figure 2). En effet, des informations telles que les expériences de travail antérieures de la personne, les possibles obstacles qui complexifient sa capacité à intégrer un emploi (ex. : un casier judiciaire) ou ses études non complétées sont par exemple saisies dans le système du MESS. Toutefois, leur mode de saisie les rend difficilement compilables.

36 Toujours en lien avec la clientèle éloignée du marché du travail visée par le premier objectif, le MESS a indiqué dans un document interne datant de novembre 2025, produit dans le cadre de travaux de révision des indicateurs d'intégration en emploi, que des messages véhiculés à l'interne visant à améliorer les résultats d'intégration en emploi peuvent apparaître incohérents avec cet objectif.

37 Il aurait donc été d'autant plus important que le MESS présente des résultats propres à la clientèle vulnérable sur le plan de l'emploi, ce qui aurait reflété les efforts visant à la rejoindre et à la mobiliser, tout en permettant de connaître l'effet de sa participation accrue aux SPE sur le résultat de l'indicateur d'intégration en emploi pour l'ensemble de la clientèle.

38 Relativement au deuxième objectif, qui visait à développer l'employabilité des personnes vulnérables, le MESS, comme pour le premier objectif, n'a pas utilisé l'ensemble des informations qu'il détenait pour calculer l'intégration et le maintien en emploi de cette clientèle en particulier. En conséquence, les indicateurs d'intégration et de maintien en emploi n'ont été publiés que pour les participants issus de la clientèle de l'assistance sociale (indicateurs 1 et 3, tableau 2). Or, celle-ci ne représente qu'environ 25 % de la clientèle des SPE et, dans les autres catégories de participants, il peut y avoir des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi.

39 En ce qui a trait au troisième objectif, qui visait à soutenir la persévérance des participants aux mesures et la réussite des parcours, le MESS dispose déjà d'informations sur les taux de participations non complétées, et ce, en fonction de divers motifs comme l'abandon pour difficultés personnelles, un obstacle lié à la santé ou l'obtention d'un emploi. Ces taux n'ont toutefois pas été rendus publics par le MESS. Le taux de participations non complétées pouvait être important. Par exemple, pour la Mesure de formation de la main-d'œuvre – volet individus, il était d'environ 30 % en 2023-2024 et en 2024-2025. Pour les autres mesures, le taux de participations non complétées était aussi appréciable : en 2025, il variait entre environ 20 % et 30 %.

## CONSTAT 2

Le MESS ne s'assure pas de maintenir une offre de services publics d'emploi qui répond de manière efficiente aux besoins des clientèles visées.

### Qu'avons-nous constaté ?

40 Les plans d'action annuels des SPE ne présentent pas les adaptations structurantes permettant de répondre aux enjeux et aux objectifs relatifs aux SPE.

41 Dans la perspective d'une diminution importante du financement pour les SPE, le MESS a tardé à optimiser l'utilisation du financement disponible pour ces services.

42 En outre, le MESS n'a pas toujours octroyé un soutien financier en adéquation avec les besoins des clientèles visées par les ententes qu'il conclut avec les organismes spécialisés en employabilité. De plus, le ministère n'obtient pas de ces organismes les informations qui lui permettraient d'avoir une connaissance suffisante de leur situation financière, notamment afin de s'assurer que son soutien financier pour les services obtenus est adéquat.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

43 Près d'un milliard de dollars sont investis annuellement dans les SPE. Ainsi, les retombées de ces investissements doivent être maximisées. De plus, selon le MESS, les difficultés rencontrées pour s'intégrer en emploi augmentent pour une partie de la clientèle visée prioritairement. Celle-ci requiert alors des services plus soutenus, selon les besoins de la personne, ce qui nécessite une adaptation des interventions des SPE.

44 Pour adapter les interventions des SPE aux enjeux relatifs à ces services, il importe que le MESS détermine des actions structurantes et voie à leur mise en œuvre.

45 Plus de 230 millions de dollars de la somme investie annuellement dans les SPE sont engagés par le MESS dans les ententes qu'il conclut avec des organismes spécialisés en employabilité (tableau 4). Ces organismes offrent des SPE à plus de 130 000 participants chaque année.

## Ce qui appuie notre constat

### Pas d'adaptations structurantes des SPE dans les plans d'action annuels des SPE

46 Le plan d'action annuel des SPE énonce notamment les enjeux relatifs aux SPE, ainsi que les orientations, les objectifs et les principales actions qui leur sont associés. Les orientations, les objectifs et les actions se rapportant aux SPE offerts aux individus pour 2024-2025 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

47 Déjà en 2018-2019, le plan d'action des SPE<sup>4</sup> énonçait que des adaptations étaient souhaitables afin de rendre encore plus performants les services et les façons de faire. Quant au plan 2022-2023, il soulevait que dans un environnement changeant, l'offre de SPE et les modalités de prestation doivent être constamment adaptées aux besoins en évolution de la clientèle et du marché du travail. De plus, les résultats d'intégration et de maintien en emploi sont à la baisse depuis 2022-2023 (constat 1). Toutefois, bien que le MESS ait mis en place certaines actions visant à modifier la prestation des SPE, les démarches à cet effet ne sont pas reflétées dans les plans d'action annuels des SPE. De fait, les actions prévues dans ces plans s'inscrivant dans la période de nos travaux sont générales et n'indiquent pas les adaptations structurantes qui devraient être apportées aux SPE. Cela nuit à la qualité de l'information sur les SPE que le MESS rend publique.

48 D'ailleurs, le libellé de certaines actions prévues dans ces plans reprend des responsabilités courantes du MESS. Par exemple, le plan d'action des SPE 2024-2025 prévoit les actions « considérer les nombreuses possibilités d'emploi dans le choix de la mesure appropriée aux besoins de la personne et faciliter le retour sur le marché du travail pour la clientèle prête à intégrer un emploi et à s'y maintenir ». Ces actions représentent le travail que les agents d'aide à l'emploi accomplissent quotidiennement auprès des participants aux SPE, mais elles ne constituent pas des adaptations structurantes de l'offre de SPE. Par ailleurs, le MESS ne s'assure pas que les objectifs rattachés à chacune des orientations énoncées dans les plans d'action sont réalisés (constat 1).

### Manque d'optimisation dans l'utilisation du financement disponible

49 Il était prévu depuis 2017 que les contributions financières du gouvernement du Canada baisseraient à compter de 2022-2023 en raison principalement de la fin des ententes de bonification prévue à ce moment-là. Ainsi, les contributions du gouvernement du Canada sont passées de 954 à 778 millions de dollars de 2022-2023 à 2024-2025, soit une diminution d'environ 18 %. Le détail des principales ententes Canada-Québec et du financement correspondant est présenté dans la section Renseignements additionnels. Quant au gouvernement du Québec, les sommes consenties pour le SPE ont diminué dans la même proportion. Le tableau 3 présente les revenus des trois dernières années du Fonds de développement du marché du travail (FDMT).

4. Le document rendu public s'intitule Plan d'action d'Emploi-Québec 2018-2019.

**TABLEAU 3** Revenus du Fonds de développement du marché du travail

Sources de revenus	2022-2023		2023-2024		2024-2025		Diminution en 2024-2025 par rapport à 2022-2023
	M\$		M\$		M\$	%	
Gouvernement du Québec	480		432		399		17
Gouvernement du Canada	954		931 <sup>1</sup>		778		18
Autres sources	18		15		9		50
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>1 452</b>		<b>1 378</b>		<b>1 187</b>		<b>18</b>

1. Les bonifications du gouvernement du Canada ont été reconduites en 2023-2024. Elles sont incluses dans ce montant.
2. Les sommes ayant été arrondies, leur addition peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MESS.

50 À compter de 2021, le MESS a fait des démarches auprès du gouvernement fédéral relativement au maintien des bonifications. Cependant, malgré la diminution importante anticipée des revenus, ce n'est qu'à l'automne 2022 que des actions ont été recommandées au sein du ministère pour diminuer ses investissements et ainsi équilibrer le budget du FDMT. De plus, la documentation soutenant ces propositions ne permet pas d'apprécier si les effets sur les résultats d'intégration et de maintien en emploi ont été pris en compte dans l'analyse décisionnelle. Dans un contexte budgétaire limité, il importe que le ministère vise à optimiser les retombées des sommes investies, avec pour objectif de maximiser l'intégration et le maintien en emploi.

51 Le tableau 4 présente les dépenses des SPE offerts aux individus. Pour la période de 2022-2023 à 2024-2025, nous constatons une diminution variant de 2 à 57 % pour chaque type de dépense.

**TABLEAU 4** Dépenses des services publics d'emploi offerts aux individus

Types de dépenses	2022-2023		2023-2024		2024-2025		Diminution en 2024-2025 par rapport à 2022-2023
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	
Versements aux participants	564	41	386	35	242	26	57
Versements aux entreprises (ex. : subventions salariales)	236	17	223	20	232	25	2
Versements aux établissements de formation	138	10	94	9	85	9	38
Versements aux organismes spécialisés en employabilité	263	19	243	22	233	25	12
Frais d'administration du MESS	160	12	158	14	151	16	6
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>1 362</b>	<b>100</b>	<b>1 104</b>	<b>100</b>	<b>943</b>	<b>100</b>	<b>31</b>

1. Les sommes et les pourcentages ayant été arrondis, leur addition peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MESS.

52 En ce qui concerne plus spécifiquement les versements aux organismes spécialisés en employabilité, nous avons constaté que le ministère n'a pas agi rapidement à cet égard afin de s'assurer de répartir le financement en fonction des besoins des individus, comme il en est question ci-après.

## Inadéquation entre le soutien financier octroyé et les besoins des clientèles visées par les SPE spécialisés

53 Les ententes que le MESS conclut avec les organismes spécialisés en employabilité qui offrent des SPE prévoient notamment la nature des services offerts, les cibles de participants et le montant du soutien financier. Ces ententes sont de deux types ; leurs caractéristiques respectives sont présentées à la page suivante.

Type d'entente	Caractéristiques
Entente à coût forfaitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Garantie de paiement : montant établi par entente (cible de participants multipliée par le coût établi dans une grille tarifaire<sup>1</sup> pour le groupe de services), versé en entier même si le nombre de participants ou la valeur des services offerts sont inférieurs ou supérieurs à ce qui est prévu dans l'entente</li> <li>■ Principale mesure visée par ce type d'entente : Services d'aide à l'emploi</li> </ul>
Entente à coût maximal	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Versements : en fonction des coûts réels engagés par l'organisme spécialisé en employabilité, jusqu'au maximum prévu dans l'entente (établi en fonction des budgets prévisionnels pour rendre les services prévus dans l'entente [cibles de participants])</li> <li>■ Principales mesures visées par ce type d'entente : Projets de préparation à l'emploi – volet entreprises d'insertion et Projets de préparation à l'emploi – volet général</li> </ul>

1. La grille tarifaire établit les coûts par participant pour chacun des groupes de services, en fonction de balises d'heures d'intervention.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

54 Lors de la planification annuelle des besoins concernant les SPE offerts par les organismes spécialisés en employabilité, le ministère communique ses orientations aux directions générales responsables de la prestation des SPE dans les régions en vue du renouvellement des ententes. Ces orientations balisent notamment les clientèles visées et les modalités d'ajustement du soutien financier.

55 Au cours des dernières années, le MESS n'a pas toujours octroyé le soutien financier aux organismes spécialisés en employabilité en fonction de sa planification des besoins relatifs à la prestation des SPE. En effet, de 2022-2023 à 2024-2025, le MESS indiquait dans ses orientations que les cibles de participants devaient tendre vers une meilleure adéquation avec les besoins des clientèles, mais il fixait également un seuil maximal d'ajustement du soutien financier octroyé aux organismes spécialisés en employabilité par rapport à l'année précédente. C'est dans ses orientations en vue du renouvellement des ententes pour 2025-2026 que le MESS a aboli cette clause limitant la réduction du soutien financier à un certain seuil.

56 Ainsi, des organismes auraient pu requérir des sommes supplémentaires pour offrir les services permettant de répondre aux besoins de la clientèle des SPE, alors que d'autres organismes pouvaient recevoir un soutien financier supérieur aux besoins.

57 Par exemple, pour huit des neuf ententes à coût forfaitaire que nous avons analysées dans les trois régions sélectionnées, les cibles de participants n'ont pas été atteintes, comme le montre le tableau 5. C'est donc dire qu'un soutien financier a été octroyé pour des services non rendus. Pour ces huit ententes, nous avons estimé que le soutien financier octroyé aux organismes spécialisés en employabilité pour des services non rendus s'élève à environ 750 000 dollars pour 2024-2025, soit 14 % de la valeur de ces ententes.

**TABLEAU 5** Ententes n'ayant pas atteint les cibles de participants

	Type d'entente					
	À coût forfaitaire		À coût maximal		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Ententes analysées	9	s. o.	7	s. o.	16	s. o.
Ententes n'ayant pas atteint les cibles de participants	8	89	3	43	11	69

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

58 Par ailleurs, pour 2025-2026, 34 ententes de soutien financier avec des organismes n'ont pas été renouvelées. Nous avons analysé 15 de ces ententes. Pour 7 d'entre elles, les situations qui ont conduit le MESS à ne pas renouveler les ententes existaient depuis quelques années.

Nombre d'ententes	Motifs pour réduire ou cesser le soutien financier	Valeur totale de ces ententes (en milliers de dollars)		
		2022-2023	2023-2024	2024-2025
4	Les cibles de participants n'étaient pas atteintes dans trois cas depuis 2018-2019 et dans un cas depuis 2020-2021, et ce, de façon importante <sup>1</sup> .	867	795	810
3	Le MESS considérait les clientèles comme étant notamment non prioritaires (ex. : cadres et professionnels).	807	721	731

1. Même en excluant les années 2020-2021 et 2021-2022, dont les résultats pourraient avoir été influencés par le contexte de la pandémie de Covid-19, le taux moyen de non-atteinte des cibles pour les quatre ententes non renouvelées variait entre 25 % et 60 % selon l'entente.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MESS.

59 En ce qui a trait aux ententes à coût maximal, il n'est pas possible de calculer le montant versé pour des services non rendus puisque le soutien financier est octroyé en fonction des coûts réels engagés par l'organisme spécialisé en employabilité, jusqu'au maximum prévu dans l'entente. En effet, bien qu'une cible de participants soit établie dans ces ententes, les activités peuvent se dérouler en groupe. Le fait d'avoir un petit groupe ne diminue pas nécessairement les coûts de l'activité, ceux-ci étant en grande partie fixes, d'où l'importance d'établir des cibles réalistes lors du renouvellement d'une entente et d'analyser le budget prévisionnel fourni par l'organisme. Or, nos travaux ont relevé des lacunes autant sur le plan de l'établissement des cibles de participants que sur celui des coûts planifiés, comme l'illustre le tableau 6 de la partie suivante.

60 En outre, en 2016, un rapport d'audit interne du MESS notait qu'une même activité pouvait être offerte par plus d'un organisme sur la même portion d'un territoire et soulevait que « malgré que l'activité ne s'adresse pas à la même clientèle, il y a lieu de se questionner sur le nombre de structures en place et les frais qui en découlent ».

61 C'est en 2024 que le ministère a mis en place une mesure pour soutenir la réflexion des organismes spécialisés en employabilité sur la pertinence d'envisager et de concrétiser une restructuration de leur offre de services. À ce moment, il a rendu disponible une enveloppe de cinq millions de dollars pour une période de deux ans qui visait à appuyer les organismes spécialisés en employabilité dans la réalisation de projets de mutualisation de services et de fusion ou de fermeture d'organismes.

62 Au moment de nos travaux, 16 projets avaient été autorisés par le MESS dans le cadre de cette mesure de restructuration et leurs coûts représentaient moins de 700 000 dollars. Le fait que peu de projets aient été soumis entraîne pour le MESS un risque de ne pas atteindre l'objectif de cette mesure, soit d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre de services des organismes spécialisés en employabilité et les besoins de la clientèle.

63 Par ailleurs, bien que le MESS ait rehaussé à quelques reprises entre 2004 et 2023 la grille tarifaire qu'il utilise pour établir les ententes forfaitaires, les ajustements apportés n'ont pas véritablement suivi l'inflation selon un rapport indépendant de 2024, réalisé à la demande du ministère. Ce rapport a aussi recommandé une révision de la grille tarifaire, dont un ajustement de 14,5 % pour le retard d'indexation. C'est dans ses orientations en vue du renouvellement des ententes pour 2025-2026 que le MESS a établi des modalités pour effectuer le rattrapage sur deux ans à compter de cette année financière.

## Justification insuffisante des cibles de participants et des coûts prévus dans les ententes

64 Pour les 16 ententes de 2024-2025 que nous avons sélectionnées, nous avons vérifié la qualité de la justification des cibles de participants et des coûts, comme le montre le tableau 6.

**TABLEAU 6** Ententes dont la justification des cibles de participants et des coûts est insuffisante

	Type d'entente					
	À coût forfaitaire		À coût maximal		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
<b>Ententes analysées</b>	9	s. o.	7	s. o.	16	s. o.
<b>Planification des besoins</b>						
Documentation insuffisante pour justifier les cibles de participants	7	78	2	29	9	56
Documentation insuffisante pour justifier le coût des services prévus dans l'entente	9	100	4	57	13	81

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

65 D'une part, nous avons observé que pour plus de la moitié des ententes analysées, la documentation ne permet pas de justifier les cibles de participants prévues dans les ententes en fonction des besoins planifiés. Notons que dans notre rapport d'audit de 2005-2006 intitulé *Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi*, nous avons relevé une lacune similaire relative à l'absence d'une analyse adéquate des besoins. De plus, nous avons observé que pour cinq des neuf ententes pour lesquelles cette documentation fait défaut, des cibles de participants supérieures aux résultats historiques des deux années précédentes ont été établies, toujours sans justification. Pour trois de ces cinq ententes, des cibles supérieures aux résultats historiques ont également été prévues lors du renouvellement des ententes pour 2025-2026.

66 D'autre part, pour l'ensemble des ententes à coût forfaitaire analysées, la documentation ne permet pas de justifier le coût par participant établi dans l'intervalle minimal et maximal de la grille tarifaire alors en vigueur.

67 Pour ce qui est des ententes à coût maximal analysées, la documentation de 57 % d'entre elles ne nous a pas permis de vérifier si une analyse des dépenses prévues pour rendre les services aux participants a bien été effectuée avant la signature de l'entente afin d'établir adéquatement le soutien financier octroyé pour ces services.

## Peu de connaissance de la situation financière des organismes spécialisés en employabilité

68 La reddition de comptes que le MESS exige des organismes spécialisés en employabilité ne lui permet pas d'avoir une connaissance suffisante de leur situation financière. D'ailleurs, dès 2021, un rapport indépendant demandé par le MESS lui recommandait un échange d'information de nature financière avec ces organismes, idéalement l'obtention de leurs états financiers. En 2024, un autre rapport indépendant, qui a été mentionné précédemment, recommandait aussi au MESS d'obtenir systématiquement les états financiers des organismes spécialisés en employabilité.

69 Jusqu'en 2024-2025, seuls les organismes spécialisés en employabilité ayant conclu des ententes pour la mesure Projets de préparation à l'emploi – volet entreprises d'insertion devaient soumettre leurs états financiers audités. Pour une des quatre ententes de ce type que nous avons examinées, l'organisme n'a pas fourni ses états financiers dans un délai raisonnable durant la période analysée, les soumettant plutôt 10 mois, voire plus, après la fin de l'exercice financier. Dans le cas des trois autres ententes, les organismes spécialisés en employabilité ont fourni leurs états financiers audités dans un délai raisonnable, mais la documentation de 2024-2025 au dossier ne nous a pas permis d'apprécier l'analyse des états financiers effectuée par les conseillers du ministère.

70 Alors que les états financiers sont une source précieuse d'informations pour un ministère qui verse du soutien financier, ce n'est que quatre ans après le premier rapport indépendant qui lui en faisait la recommandation que le MESS a demandé les états financiers de tous les organismes spécialisés en employabilité. D'ailleurs, il a reconnu dans ses orientations pour 2025-2026 qu'il fallait obtenir ces états financiers afin de respecter le principe de saine gestion des fonds publics et de s'assurer que son soutien financier pour les services obtenus est adéquat.

71 Par ailleurs, il aurait été opportun que le MESS établisse des balises afin d'obtenir de l'information uniforme de la part des organismes spécialisés en employabilité. Or, la clause d'obtention de leurs états financiers inscrite dans les ententes ne donne pas de précisions sur ce qui est attendu. Par exemple, la clause ne prévoit pas la catégorisation des revenus et des dépenses qui doit être retenue. Elle ne spécifie pas non plus les détails qui doivent être présentés au ministère pour certaines dépenses (ex. : frais d'administration), lesquels pourraient être modulés en fonction notamment du soutien financier octroyé.

72 En l'absence de telles balises pour la présentation de l'information financière, le MESS risque de se retrouver avec des données disparates ou insuffisamment détaillées, ce qui alourdira le travail de son personnel et limitera sa capacité à réaliser une analyse valable. Nous avons d'ailleurs récemment observé une problématique similaire au ministère de la Santé et des Services sociaux à propos d'états financiers qu'il avait obtenus de fournisseurs de services<sup>5</sup>.

73 Enfin, au moment de nos travaux, le MESS n'avait pas non plus défini les travaux d'analyse des états financiers que ses conseillers devront réaliser. Il a fait appel à des experts pour établir la méthodologie à mettre en place.

## Manque de validation de l'adéquation du profil des participants par rapport aux clientèles visées prévues dans les ententes

74 En vertu de leurs ententes avec le MESS, des organismes spécialisés en employabilité peuvent recruter directement des participants. Les organismes sont alors responsables de s'assurer que les participants sont admissibles aux mesures offertes et qu'ils font partie des clientèles visées dans leurs ententes. Il importe d'autant plus que le MESS s'assure que les participants recrutés correspondent aux clientèles visées par les ententes, car c'est en se basant notamment sur les participations des années antérieures que le MESS établit les cibles de participants dans les ententes et, donc, le montant du soutien financier de l'année à venir. De plus, il est important que les fonds publics soient utilisés pour les clientèles vulnérables.

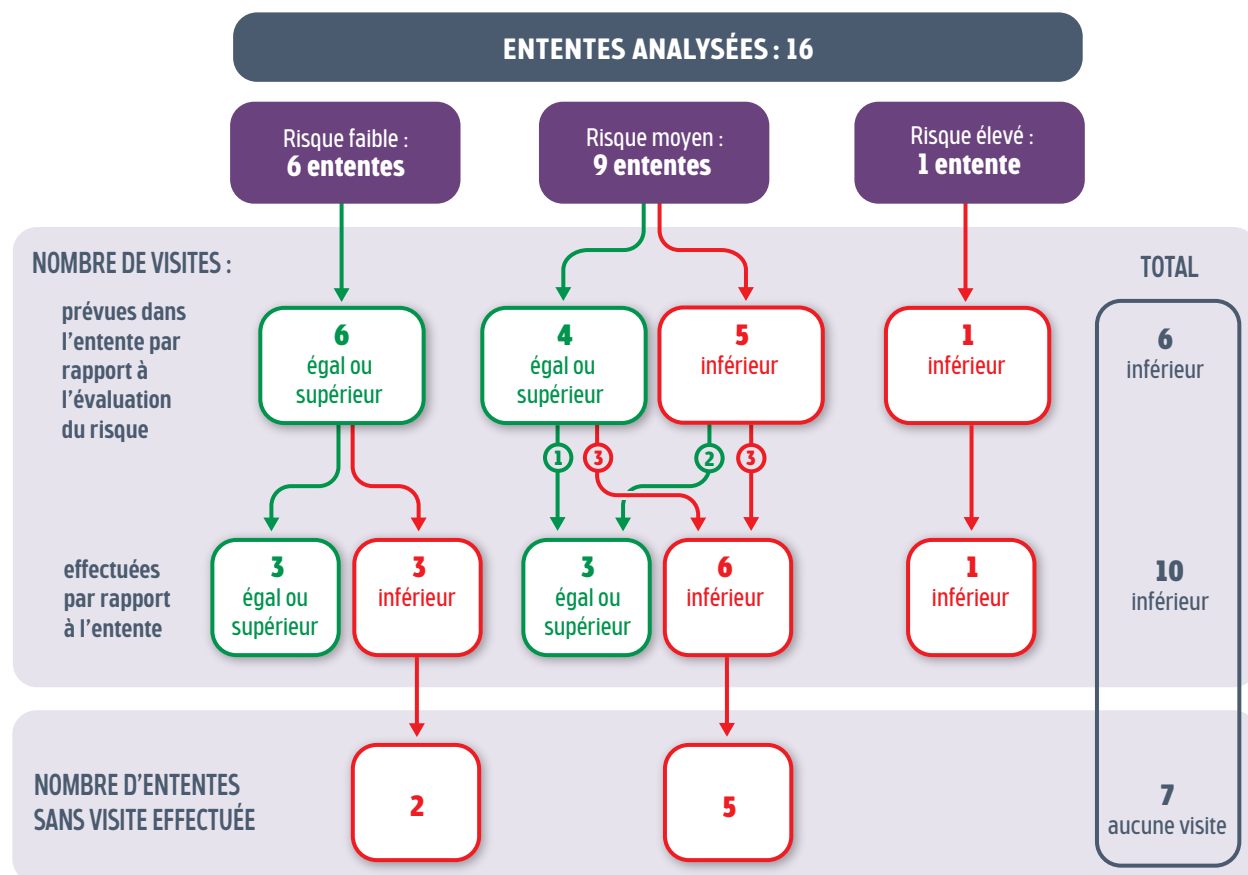
75 Les visites de suivi que le MESS effectue auprès des organismes spécialisés en employabilité peuvent permettre, entre autres, de relever des problématiques liées au profil des participants recrutés directement par ces organismes lors d'une vérification des dossiers tenus par ces derniers. En effet, les ententes prévoient des exigences de tenue de dossier pour chacun des participants auquel un organisme a rendu des services.

76 Selon un guide opérationnel produit par le MESS, chaque entente doit prévoir minimalement une visite de suivi, mais il peut y en avoir davantage selon l'évaluation du risque associé à l'entente, établie par la direction générale responsable de cette dernière. Le niveau de risque est influencé par des facteurs tels que la valeur financière de l'entente et l'historique avec l'organisme. Le nombre minimum de visites de suivi à effectuer durant la période couverte par une entente est de deux dans le cas d'une entente à risque moyen et de trois pour une entente à risque élevé.

5. Voir le rapport du Vérificateur général du Québec intitulé *Services ambulanciers*, publié en mai 2025.

77 Or, des visites de suivi n'ont pas été effectuées comme prévu, et ce, pour tous les niveaux de risque associés aux ententes. Pour les 16 ententes annuelles que nous avons analysées, le recrutement direct était permis. La figure 3 présente l'écart entre le nombre de visites requises selon les ententes et selon l'évaluation du risque et le nombre de visites réellement effectuées.

**FIGURE 3** Ententes n'ayant pas donné lieu au nombre de visites de suivi requises



Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

78 La figure 3 illustre que pour 6 des 16 ententes analysées, le nombre de visites prévu dans l'entente est inférieur au nombre minimum de visites établi selon l'évaluation du risque. Nous n'avons retracé aucune justification de cet écart au dossier. De plus, le nombre de visites effectuées a été inférieur à celui prévu dans l'entente pour 10 des 16 ententes sélectionnées. Notre analyse nous a donc permis de constater que seulement 7 ententes ont réellement donné lieu au nombre de visites exigées selon l'évaluation du risque.

79 Qui plus est, pour 7 des 10 ententes dont le nombre de visites effectuées a été inférieur à celui prévu dans l'entente, aucune visite n'a en fait eu lieu. Des disparités régionales quant au nombre de visites effectuées ont par ailleurs été relevées. Dans l'une des régions sélectionnées, 4 des 5 ententes analysées n'ont donné lieu à aucune visite. Dans les autres régions choisies, ce sont 2 des 6 ententes et 1 des 5 ententes analysées qui sont dans cette situation.

80 Enfin, pour quatre des neuf ententes pour lesquelles au moins une visite a été effectuée, le dossier ne mentionne pas si une analyse a été réalisée afin de s'assurer que les participants correspondent aux clientèles visées par ces ententes. Par ailleurs, le conseiller responsable de l'entente n'a pas d'outil pour valider tous les éléments requis lors de ces visites de suivi.

## RECOMMANDATIONS

81 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Améliorer la reddition de comptes, notamment celle qui a trait aux résultats en matière d'intégration et de maintien en emploi des participants ainsi qu'aux mesures pour atteindre les cibles.
- 2 S'appuyer sur une information suffisante et de qualité pour octroyer aux organismes spécialisés en employabilité un soutien financier en adéquation avec les besoins évolutifs des clientèles visées par les services publics d'emploi.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations. Toutefois, certains commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

## Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale prend acte des constats et des recommandations formulés par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport d'audit de performance ayant porté sur les services publics d'emploi offerts aux individus. Le Ministère adhère pleinement à l'importance d'avoir des services efficaces à l'égard des personnes vulnérables et d'en faire une reddition de comptes publique transparente dans le respect des exigences gouvernementales.

« Des points d'amélioration soulevés par le VGQ sont cohérents avec les actions déjà entreprises par le passé. D'autres démarches en matière d'optimisation sont également en cours au Ministère. Celui-ci s'engage à mener des actions en vue de donner suite aux recommandations qui lui sont proposées, dans le respect du Chantier gouvernemental de l'efficacité de l'État et de ses responsabilités prévues à la *Loi sur l'administration publique*.

### « Prévisibilité du financement disponible

« Le VGQ évoque qu'il était prévu que les bonifications financières du gouvernement fédéral diminueraient à compter de 2022-2023, qu'à compter de 2021, le Ministère a fait des démarches auprès du gouvernement fédéral quant au maintien des bonifications, mais mentionne que ce n'est qu'à l'automne 2022 que des actions ont été recommandées au sein du Ministère pour diminuer ses investissements.

« Le Ministère considère pertinent de préciser que le gouvernement fédéral a laissé planer une incertitude quant à son financement, et ce, pendant plusieurs années. En effet, à l'automne 2022, le gouvernement fédéral mentionnait qu'aucune décision n'avait été prise pour la poursuite des bonifications allouées aux ententes de transfert relatives au marché du travail (ETMT). Il a par la suite, à la demande des provinces et des territoires, prolongé le financement additionnel d'un an en 2023-2024.

« Au début de l'année 2024, quelques mois avant la fin des bonifications, le gouvernement fédéral mentionnait être optimiste et laissait présager que le budget fédéral 2024 pourrait comporter du financement supplémentaire. En mars 2024, le gouvernement fédéral avait d'ailleurs présenté trois scénarios pour le financement des ETMT, dont un prévoyait le maintien du financement supplémentaire. Alors que l'un de ces scénarios prévoyait la fin du financement supplémentaire, deux en prévoyaient le maintien ou le maintien partiel.

« Cependant, le Budget fédéral 2024-2025 a confirmé la coupure du financement supplémentaire des ETMT à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024. Avec l'incertitude créée par les interventions du gouvernement fédéral, le Ministère ne pouvait donc pas anticiper, hors de tout doute, que ces bonifications seraient réduites, rendant ainsi très complexe la prévisibilité du financement.

« Concernant la diminution des sommes consenties par le gouvernement du Québec pour les SPE, il convient de préciser que celle-ci est notamment attribuable à la fin du financement prévu pour des actions temporaires ou au transfert de certaines responsabilités.

### « Résultats dont rend compte le Ministère

« En plus de la fin des bonifications allouées aux ententes de transfert relatives au marché du travail (ETMT) par le gouvernement fédéral qui a eu pour conséquence de notamment diminuer le recours aux mesures ayant les effets les plus importants sur la démarche vers l'emploi, l'état du marché du travail a également eu un impact sur les résultats.

« En effet, en 2022, la situation pour les entreprises à la recherche de main-d'œuvre était particulièrement tendue et donc favorable pour les chercheurs d'emploi. En effet, en février 2022, il y avait moins d'une personne au chômage disponible par poste vacant, ce qui témoignait d'un marché du travail en pénurie. Depuis, le nombre de postes vacants a diminué de 53 %, passant de 234 725 en février 2022 à 110 710 en janvier 2026. Ainsi, en janvier 2026, 2,3 chômeurs étaient disponibles par poste vacant.

« C'est dans cette perspective que les indicateurs et les cibles d'intégration et de maintien en emploi des participants aux services publics d'emploi doivent être évalués. Il est important de reconnaître qu'un lien existe entre la baisse des résultats et la situation sur le marché du travail. En effet, le contexte de l'intervention des services publics d'emploi a grandement évolué par rapport à la situation au moment de fixer les cibles, ce qui a coïncidé avec la baisse des résultats de retours en emploi.

« Par ailleurs, le VGQ identifie différentes pistes d'amélioration pour les indicateurs sur le retour et le maintien en emploi des personnes participant aux mesures d'emploi. Le Ministère reconnaît la perfectibilité des méthodes de calcul utilisées pour évaluer l'intégration et le maintien en emploi à la suite d'une participation aux services publics d'emploi et évaluera la manière de les optimiser.

### « Reddition de comptes

« En matière de reddition de comptes publique, le Ministère adhère pleinement aux bonnes pratiques que soulève le VGQ et à l'importance de rendre des comptes. Par ailleurs, le projet de loi n° 11<sup>1</sup>, *Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif*, aurait notamment pour effet que le Ministère n'aurait plus l'obligation de produire un plan d'action annuel des services publics d'emploi après 2026-2027. Il en serait de même pour les plans d'action annuels régionaux.

« Toutefois, le Ministère continuera d'établir une planification rigoureuse de ses actions en lien avec son exercice de planification stratégique, l'idée étant d'alléger et de simplifier les redditions de compte, tout en maintenant la rigueur attendue de sa part et l'implication de ses partenaires dans l'identification de priorités stratégiques.

---

1. Au moment de transmettre les commentaires de l'entité audité, le 28 mai 2026, le projet de loi n° 11, *Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif*, avait franchi plusieurs étapes vers son adoption, mais celui-ci n'était pas encore adopté. Pour cette raison, le conditionnel a été utilisé.

### « **Planifier des actions structurantes afin de répondre aux enjeux relatifs aux SPE et en faire le suivi**

« Bien que les plans d'action n'en fassent pas tous systématiquement mention, les interventions du Ministère auprès de la clientèle sont en soi des actions structurantes puisqu'elles ont des effets sur chacun des individus qui en bénéficient. De plus, au cours des dernières années, les services publics d'emploi se sont adaptés en continu face au contexte économique et à l'évolution du marché du travail, en mettant de l'avant différentes initiatives pour les individus. Parmi les adaptations structurantes déployées, il y a notamment :

- le Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation (PARAF) qui a favorisé la mise en mouvement des personnes en situation de chômage dans le contexte de la pandémie ;
- l'actualisation de la politique de soutien du revenu qui a contribué, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, à encourager les personnes sans diplôme à suivre une formation qualifiante afin de favoriser leur intégration durable en emploi.

« Le Plan d'action annuel des services publics d'emploi n'est ainsi pas le seul outil pour les faire évoluer. Le Ministère dispose d'autres leviers pour mettre en place des adaptations structurantes et faire progresser les services publics d'emploi afin de répondre aux enjeux du marché du travail. Le Plan d'action annuel des services publics d'emploi vise à donner les grandes orientations en matière d'intervention et non pas à cibler les ajustements qui sont faits à l'offre de services.

« Considérant les divers outils à sa disposition pour faire évoluer ses services ainsi que les adaptations structurantes mises en œuvre au cours des dernières années, le Ministère continuera de s'assurer de la présence d'actions structurantes au bénéfice de ses clientèles.

### « **Ententes que le Ministère conclut avec les organismes spécialisés en employabilité**

Dans le respect de ses partenaires et dans un souci d'éviter une rupture de services pour la clientèle, tout changement apporté aux ententes de services avec les organismes spécialisés en employabilité (OSE) se doit d'être fait de manière réfléchi et par étape. En lien avec ces ententes, le VGQ précise que le Ministère n'a pas agi rapidement en ce qui concerne la répartition du financement octroyé aux OSE en fonction des besoins des individus. Le Ministère a effectivement choisi de procéder par étape pour les raisons nommées précédemment.

« D'ailleurs, le Ministère a mis en place en 2024 une mesure pour soutenir la réflexion des OSE sur la pertinence d'envisager et de concrétiser une restructuration de leurs offres de services. Il a aussi aboli en 2025-2026 la clause limitant la réduction du soutien financier à un certain seuil. Ces actions du Ministère reflètent la pratique en place de procéder par étape.

« Enfin, le VGQ insiste sur l'importance d'obtenir les états financiers des organismes, considérant que c'est une source précieuse d'information pour le Ministère, ainsi que sur l'importance des visites et le Ministère y adhère pleinement. D'ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2025, le Ministère demande les états financiers des OSE. En fonction des informations qui seront reçues, des précisions pourraient être apportées aux clauses pertinentes dans les ententes pour la transmission des états financiers, l'objectif étant de préserver un bon équilibre entre la reddition de compte demandée et le temps d'intervention. Le Ministère s'appuie sur les pratiques en place, sans vouloir surcharger les OSE, puisqu'ils produisent déjà des états financiers pour leur assemblée générale annuelle. D'ailleurs, le Cadre de référence gouvernemental en matière d'action communautaire établit déjà des balises au regard des états financiers produits par les organismes communautaires.

« Pour terminer, le Ministère remercie le VGQ d'avoir porté ces éléments à son attention et réitère qu'il s'engage à mener des actions en vue de donner suite aux recommandations qui lui sont proposées dans le présent rapport, et ce, dans le respect du Chantier gouvernemental de l'efficacité de l'État et des responsabilités du Ministère prévues dans la *Loi sur l'administration publique*. »

## Réaction aux commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires du ministère.

Relativement au financement des SPE, le ministère mentionne qu'il ne pouvait pas anticiper, hors de tout doute, que les contributions du gouvernement fédéral seraient réduites. À contrario, il ne pouvait pas non plus anticiper hors de tout doute une reconduction des bonifications, et c'est justement dans un tel contexte d'incertitude que nous soutenons l'importance d'élaborer des scénarios prévisionnels et de prévoir les actions possibles à mettre en place. C'est ce que le ministère a tardé à faire.

D'autre part, en ce qui a trait à la présentation des actions structurantes visant à répondre aux enjeux soulevés dans les plans annuels des SPE, nous maintenons notre commentaire selon lequel, en raison du caractère public que ces plans donnent aux enjeux et aux objectifs qui y sont liés, ils auraient dû présenter les adaptations structurantes envisagées pour y faire face.

D'ailleurs, la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* prévoit que le plan préparé annuellement doit déterminer les objectifs de résultats établis à court et à moyen termes, ainsi que les moyens retenus pour les atteindre.

Sans information sur les adaptations structurantes retenues pour faire face aux enjeux, il devient difficile pour quiconque d'apprécier les résultats obtenus.

Enfin, au regard des ententes que le MESS conclut avec les OSE, nous tenons à préciser qu'en aucun temps le Vérificateur général ne suggère que les changements à ces ententes soient apportés sans réflexion et sans planification. Ce que nous mentionnons dans notre rapport, dans une recherche de saine gestion des fonds publics, est la nécessité d'octroyer le soutien financier en fonction des besoins des clientèles des services publics d'emploi. Comme l'indique notre rapport, des organismes auraient pu requérir des sommes supplémentaires pour offrir des services permettant de répondre aux besoins de la clientèle des SPE, alors que d'autres organismes pouvaient recevoir un soutien financier supérieur aux besoins.

Par ailleurs, il importe de réitérer que les enjeux que nous soulevons au sujet des ententes conclues avec les OSE sont connus du MESS depuis plusieurs années et que celui-ci a donc déjà eu beaucoup de temps pour entreprendre les démarches nécessaires par étapes. Ainsi, nous avons déjà relevé, dans un rapport d'audit de 2005-2006, qu'il y avait des lacunes dans la justification des cibles prévues dans les ententes et également qu'il arrivait souvent que les montants soient reconduits sans tenir compte suffisamment de l'atteinte des résultats antérieurs.

Rappelons pour terminer qu'un audit interne du ministère avait fait ressortir en 2016 qu'il y avait lieu « de se questionner sur le nombre de structures en place et les frais qui en découlent ».



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principales mesures d'emploi et autres éléments  
constituant les services publics d'emploi  
offerts aux individus

Rôles et responsabilités de l'entité et de ses partenaires

Principales ententes Canada-Québec  
pour le financement de mesures d'emploi

Principes de la *Loi sur le développement durable* et  
objectifs de développement durable à l'horizon 2030  
de l'ONU liés à l'audit

Orientations, objectifs et principales actions  
du plan d'action des SPE 2024-2025

## Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2026 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MESS gère de manière efficiente les services publics d'emploi offerts aux individus afin de permettre leur intégration durable en emploi.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Le MESS mesure la performance des services publics d'emploi afin d'évaluer leur efficience et il en rend compte.</li><li>■ Le MESS adapte les services publics d'emploi selon l'évolution du marché du travail et les besoins des individus.</li><li>■ Le MESS planifie et encadre les services publics d'emploi offerts aux individus qui sont dispensés par les organismes spécialisés en employabilité, et ce, de manière efficiente.</li></ul>

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 2 juin 2026.

Nos travaux ont porté sur la gestion des services publics d'emploi offerts aux individus par le MESS, plus particulièrement sur la mesure de la performance des SPE et l'adaptation de ceux-ci selon l'évolution du marché du travail et les besoins des individus, ainsi que sur la planification et l'encadrement des SPE offerts aux individus par des organismes spécialisés en employabilité.

Nos travaux n'ont pas porté sur la prestation des services publics d'emploi universels ni sur celle des services publics d'emploi offerts aux entreprises. De plus, ils ne visaient pas à vérifier si la CPMT et les CRPMT exercent leurs rôles et responsabilités relativement aux SPE.

Pour mener nos travaux à bien, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de MESS. Nous avons visité trois de ses directions générales responsables de la prestation des SPE en région. Nous avons également eu des échanges avec d'autres parties prenantes, dont la CPMT et des regroupements d'organismes spécialisés en employabilité.

De plus, nous avons analysé divers documents et des données provenant de différents systèmes d'information du MESS concernant les SPE et les participants.

Pour la sélection des directions générales responsables de la prestation des SPE en région et des ententes avec les organismes spécialisés en employabilité, nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des 12 directions générales qui offrent des SPE aux individus, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'avril 2025 à février 2026. Ils portent sur la période d'avril 2022 à décembre 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Principales mesures d'emploi et autres éléments constituant les services publics d'emploi offerts aux individus

Mesures d'emploi et autres éléments des SPE	Objectifs	Durée	Allocation <sup>1</sup> hebdomadaire versée au participant	Dépenses (M\$)		
				2022-2023	2023-2024	2024-2025
<b>Mesure de formation de la main-d'œuvre – volet individus</b> Exemples d'activités offertes : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formation préalable à une formation professionnelle ou technique</li> <li>■ Formation professionnelle au secondaire</li> <li>■ Entreprise d'entraînement<sup>2</sup></li> </ul>	Aider les personnes à s'intégrer et à se maintenir sur le marché du travail par l'acquisition de compétences en demande sur le marché du travail.	Durée variable en fonction des besoins définis, mais maximum de 48 mois	Formation générale : 370 dollars Formation qualifiante : 475 dollars	Versement aux participants : 478            316            187  Versement aux établissements de formation : 138            94            85		
<b>Projets de préparation à l'emploi – volet entreprises d'insertion<sup>3,4</sup></b> Exemples d'activités offertes : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Activités de production réelles et concrètes en milieu de travail</li> <li>■ Séances d'information sur le marché du travail</li> <li>■ Activités d'aide à la recherche d'emploi et au placement</li> </ul>	Permettre l'acquisition ou le développement de compétences professionnelles et techniques dans un contexte d'une activité économique réelle.	26 semaines en moyenne	Aucune <sup>5</sup>	46	52	56
<b>Projets de préparation à l'emploi – volet général et autres volets<sup>4</sup></b> Exemples d'activités offertes : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Établissement d'un plan d'intervention global</li> <li>■ Mise à niveau et formation d'appoint</li> <li>■ Séances d'information sur le marché du travail</li> </ul>	Permettre l'acquisition ou le développement de compétences personnelles et de compétences liées à l'emploi pour les personnes en situation d'exclusion ou fortement défavorisées, et qui sont éloignées du marché du travail.	Durée cumulative minimale de 180 heures, mais maximum de 52 semaines	370 dollars	49	53	52
<b>Services d'aide à l'emploi<sup>4</sup></b> Exemples d'activités offertes : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Séances d'information sur le marché du travail</li> <li>■ Bilan de compétences, évaluation de l'autonomie socioprofessionnelle</li> <li>■ Méthodes de recherche d'emploi, incluant l'aide-conseil et l'accompagnement en matière de stratégies, de techniques et d'outils de recherche</li> <li>■ Accompagnement dans une perspective de maintien en emploi</li> </ul>	Soutenir les personnes dans leurs démarches de recherche d'emploi, ainsi que d'intégration et de maintien en emploi.	Moins de 180 heures	Aucune	192	171	163
<b>Subventions salariales</b> Sommes versées à l'employeur pour des emplois admissibles : emplois à temps plein ou à temps partiel et postes vacants ou additionnels	Permettre notamment d'intégrer et de maintenir en emploi des personnes éprouvant des difficultés à intégrer un emploi.	Variable selon le volet et la clientèle, maximum de 60 semaines	Aucune	50	24	24
<b>Autres mesures</b> (ex. : Initiative ciblée pour les travailleurs expérimentés, Boni au maintien en emploi, Contrat d'intégration au travail)				239	225	211
<b>Sous-total des mesures d'emploi</b>				<b>1 194</b>	<b>936</b>	<b>777</b>
Autres activités non liées aux mesures d'emploi				8	11	14
Frais d'administration (SPE aux individus)				160	158	151
<b>Total<sup>6</sup></b>				<b>1 362</b>	<b>1 104</b>	<b>943</b>

1. Il s'agit des montants qui étaient en vigueur en 2025. L'allocation d'aide à l'emploi hebdomadaire n'inclut pas le remboursement de certains frais supplémentaires, comme les frais de garde et de transport, ni les suppléments en fonction de la situation familiale. Ces frais ou suppléments sont remboursés en plus.

2. Une entreprise d'entraînement simule le fonctionnement d'une entreprise réelle dans le but d'offrir une formation professionnelle pratique.

3. Une entreprise d'insertion est un organisme à but non lucratif dont la mission consiste à offrir, à une clientèle exclue socialement et défavorisée économiquement, une démarche individualisée d'insertion en emploi pour une durée limitée. L'entreprise d'insertion joue un rôle de passerelle vers le marché du travail ou la formation.

4. Les mesures Projets de préparation à l'emploi et Services d'aide à l'emploi sont offertes par des organismes spécialisés en employabilité.

5. Les participants reçoivent un salaire versé par l'entreprise d'insertion, selon le taux horaire minimum en vigueur.

6. Les sommes ayant été arrondies, leur addition peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

## Rôles et responsabilités de l'entité et de ses partenaires

En matière de services aux citoyens, le MESS a pour mission de soutenir la participation de la population, des entreprises, des organismes et des communautés au développement et à la prospérité du Québec. Il doit également accompagner sa clientèle et favoriser son autonomie.

La *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* précise les responsabilités suivantes du ministère en lien avec les SPE.

---

### Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- Animer et coordonner les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'emploi et des services aux citoyens. Les interventions du ministère en matière de main-d'œuvre et d'emploi se font notamment par la prestation des services publics d'emploi.
- Élaborer et proposer au gouvernement des politiques et mesures en vue notamment :
  - de susciter l'emploi de la main-d'œuvre disponible ;
  - de promouvoir le développement de la main-d'œuvre ;
  - d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et d'influer sur la demande de main-d'œuvre.
- Mettre en œuvre ces politiques et mesures, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution.
- Préparer annuellement, en collaboration avec la Commission des partenaires du marché du travail, un plan d'action en matière d'emploi qui détermine entre autres les objectifs de résultats et les paramètres de répartition des budgets afférents aux SPE.

---

### Directions générales responsables de la prestation des services en région et leurs bureaux de services

- Veiller à ce que soit développée, de façon à en assurer l'efficacité, une prestation intégrée des services, et assurer une présence gouvernementale dans toutes les régions du Québec, en fonction des orientations déterminées par le gouvernement.
  - Offrir des services de renseignements aux citoyens et aux entreprises et assurer leur aiguillage quant à la prestation de services qui peuvent leur être rendus.
  - Encourager la concertation et le partenariat dans la prestation des services.
  - Proposer à toute personne, à tout ministère ou à tout organisme avec qui le ministère peut conclure des ententes, des moyens visant à faciliter le développement de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.
- 

De plus, le MESS est responsable de mettre en œuvre et d'effectuer le suivi du Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2024-2029, qui a notamment pour objet d'améliorer l'accès à l'emploi et l'intégration au marché du travail.

## Rôles des partenaires

La *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail* précise les responsabilités de la Commission des partenaires du marché du travail et des conseils régionaux des partenaires du marché du travail.

### Commission des partenaires du marché du travail

- Définir les besoins en développement de la main-d'œuvre actuelle et future en regard de la réalité du marché du travail.
- Conseiller<sup>1</sup> le ministre sur les orientations générales de la politique du marché du travail et participer à l'élaboration de stratégies et d'objectifs en matière de main-d'œuvre et d'emploi.
- Collaborer avec le ministre à la détermination des critères de répartition de l'ensemble des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre et d'emploi.
- Collaborer avec le MESS à la détermination des cibles d'intervention des services publics d'emploi.
- Examiner les plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi qui lui ont été soumis par les conseils régionaux des partenaires du marché du travail et les recommander au ministre<sup>1</sup>.
- Collaborer avec le ministre à la préparation du plan d'action annuel, en assurer le suivi, en évaluer périodiquement les résultats et, le cas échéant, recommander au ministre les correctifs à apporter afin d'atteindre les objectifs de ce plan.

### Conseils régionaux des partenaires du marché du travail

- Définir la problématique du marché du travail dans sa région en fonction des orientations générales de la politique du marché du travail, notamment en procédant à l'estimation des besoins de développement de la main-d'œuvre et en recourant à l'expertise de comités consultatifs.
- Soumettre annuellement à l'examen de la Commission des partenaires du marché du travail un plan d'action régional en matière de main-d'œuvre et d'emploi qui comporte notamment les éléments relatifs aux services publics d'emploi prévus dans les plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi élaborés dans sa région, accompagné de son avis sur ces éléments, notamment quant à leur harmonisation avec les orientations, stratégies et objectifs nationaux, sectoriels et régionaux.
- Déterminer des stratégies et des objectifs régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi.
- Proposer à la Commission des critères de répartition des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre et d'emploi alloués au niveau régional.

## Organismes spécialisés en employabilité

Pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emploi, le MESS conclut des ententes de soutien financier avec des organismes spécialisés en employabilité qui lui permettent d'offrir des services à sa clientèle. Il fait notamment appel à des organismes spécialisés en employabilité dans le cadre des mesures d'emploi, en majorité des organismes à but non lucratif, dont la plupart sont des organisations communautaires.

## Principales ententes Canada-Québec pour le financement de mesures d'emploi

Ententes et entrée en vigueur	Principaux objectifs	Financement annuel du gouvernement du Canada (M\$)		
		2022-2023	2023-2024	2024-2025
Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail et Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail (entente EDMT) <sup>1</sup> (1997)	Définir notamment les principales responsabilités des parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gouvernement du Québec, par l'entremise du MESS : <ul style="list-style-type: none"> <li>– déterminer les priorités sur son territoire, puis concevoir et mettre en œuvre les mesures d'emploi ;</li> <li>– procéder à l'évaluation des programmes pour les mesures d'emploi offertes ;</li> <li>– offrir un service de placement.</li> </ul> </li> <li>■ Gouvernement du Canada : <ul style="list-style-type: none"> <li>– verser annuellement au Québec des sommes provenant de la caisse de l'assurance-emploi pour le financement des SPE, selon les modalités prévues.</li> </ul> </li> </ul>	606	599	594
Entente Canada-Québec sur le développement de la main-d'œuvre (entente EDMO) <sup>2</sup> (2019)	Définir notamment les responsabilités des parties : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gouvernement du Québec, par l'entremise du MESS : <ul style="list-style-type: none"> <li>– définir et mettre en œuvre les mesures et services d'emploi et de formation aux bénéficiaires admissibles, comme définis dans l'entente ;</li> <li>– procéder à l'évaluation des programmes pour les mesures d'emploi offertes.</li> </ul> </li> <li>■ Gouvernement du Canada : <ul style="list-style-type: none"> <li>– verser annuellement une contribution au Québec pour les coûts engagés au cours de chaque exercice financier pendant la période de l'entente, selon les modalités prévues dans l'entente.</li> </ul> </li> </ul>	160	159	157
Entente modifiant l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail (EDMT) et l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail (EDMO) (2019)	Établir les modalités de bonification du financement du gouvernement du Canada pour les années 2017-2018 à 2022-2023, comme énoncées dans son budget de 2017.	100	101	s. o.
		44	44	s. o.
Autres ententes (ex. : Entente de contribution Canada-Québec en appui aux jeunes du Québec dans le cadre de la Stratégie emploi et compétences jeunesse, Entente Canada-Québec en appui aux personnes handicapées du Québec dans le cadre du Fonds d'intégration pour les personnes handicapées, etc.) (2019, 2023)		44	28	27
<b>Total<sup>3</sup></b>		<b>954</b>	<b>931</b>	<b>778</b>

1. Cette entente vise uniquement les participants au programme de l'assurance-emploi et les usagers de l'assurance-emploi, soit toute personne susceptible d'avoir recours notamment aux mesures d'emploi.

2. Cette entente vise les prestataires de l'assistance sociale et les personnes sans soutien public du revenu.

3. Les sommes ayant été arrondies, leur addition peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.

# Principes de la *Loi sur le développement durable* et objectifs de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU liés à l'audit

## Principes de la *Loi sur le développement durable*



Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.



Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.



L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

## Objectifs de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU

**1** PAS DE PAUVRETÉ

Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.



**8** TRAVAIL DÉCENT ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.



**10** INÉGALITÉ RÉDUITES

Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.



# Orientations, objectifs et principales actions<sup>1</sup> du plan d'action des SPE 2024-2025

Les orientations, les objectifs et les principales actions relatifs aux services d'emploi spécialisés offerts aux individus sont présentés ci-après. Ces orientations, ainsi que la plupart de ces objectifs et actions du plan d'action des SPE 2024-2025, ont été reprises dans le plan 2025-2026.

## Orientation 1

Approfondir l'analyse des besoins du marché du travail en lien avec les clientèles et les secteurs d'activité économique pour lesquels l'intervention est la plus pertinente.

Objectif	Actions
Documenter efficacement les besoins du marché du travail afin d'identifier les solutions les plus appropriées.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Produire et partager l'information sur le marché du travail, notamment par la diffusion des bulletins portant sur le marché du travail et sur les postes vacants et d'un bulletin annuel de l'emploi, au Québec et dans ses régions, afin d'accroître la connaissance.</li> <li>■ Collaborer avec la Commission des partenaires du marché du travail et son réseau, notamment le pôle d'expertise en information sur le marché du travail, pour assurer une veille prospective des besoins actuels et futurs en matière de compétences et de développement de la main-d'œuvre, en adéquation avec les besoins du marché du travail, pour l'ensemble du Québec et pour chacune de ses régions.</li> <li>■ Effectuer une veille, dégager des faits marquants et analyser les défis à relever du marché du travail, notamment en ce qui a trait aux effets liés à la transformation numérique, dont l'utilisation de l'intelligence artificielle, à la transformation énergétique et à la transition vers une économie plus verte.</li> <li>■ Suivre l'évolution du bassin de personnes sans emploi susceptibles d'intégrer le marché du travail et de bénéficier des SPE, et diffuser l'information à ce sujet.</li> </ul>

## Orientation 2

Outiller les personnes prêtes à intégrer le marché du travail en leur fournissant une aide d'appoint.

Objectif	Actions
Fournir aux personnes prêtes à occuper un emploi l'information et, au besoin, les services ponctuels leur permettant d'occuper un emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Considérer les nombreuses possibilités d'emploi dans le choix de la mesure appropriée aux besoins de la personne et faciliter le retour sur le marché du travail pour la clientèle prête à intégrer un emploi et à s'y maintenir.</li> <li>■ Faire connaître les services universels offerts à l'ensemble de la population qui permettent de l'informer du marché du travail et des offres d'emploi, tels que Québec emploi ou la section Emploi de Québec.ca, le site officiel du gouvernement du Québec.</li> <li>■ Offrir des sessions d'information aux prestataires de l'assurance-emploi référés par le gouvernement fédéral portant sur différents thèmes, tels que la situation du marché du travail, les perspectives d'emploi et les services d'emploi disponibles.</li> <li>■ Proposer une aide aux personnes qui sont prêtes à occuper un emploi, et qui peuvent bénéficier d'un service ponctuel dans leurs démarches de recherche d'emploi (ex. : la rédaction d'un curriculum vitae).</li> </ul>

1. Seuls les orientations, les objectifs et les actions en lien avec la portée de nos travaux d'audit sont mentionnés.

### **Orientation 3**

Agir prioritairement et de façon soutenue auprès des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi, pour lesquelles un accompagnement est essentiel à l'intégration durable sur le marché du travail.

<b>Objectifs</b>	<b>Actions</b>
Rejoindre et mobiliser les personnes éloignées du marché du travail pour qu'elles entreprennent les démarches nécessaires à leur intégration en emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Collaborer avec les partenaires de tous les milieux concernés, dont les organismes spécialisés en employabilité, afin d'identifier et de déployer les meilleures stratégies pour rejoindre les personnes sans emploi et éloignées du marché du travail.</li> <li>■ Intervenir de façon renforcée auprès des personnes qui font une demande d'aide financière de dernier recours et auprès des personnes déjà prestataires d'une aide financière présentant les caractéristiques propices à une intégration au marché du travail.</li> <li>■ Promouvoir les SPE auprès des personnes prestataires du Programme de solidarité sociale ayant des contraintes sévères à l'emploi, notamment les jeunes personnes handicapées, et implanter une vigie des résultats de ces interventions sur la participation des groupes ciblés aux mesures d'emploi.</li> </ul>
Développer l'employabilité des personnes vulnérables sur le plan de l'emploi, par le recours aux services ayant le plus de répercussions sur les résultats de retour en emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Avec le soutien des organismes spécialisés en employabilité, accompagner les personnes vulnérables sur le plan de l'emploi afin qu'elles développent leur employabilité, intègrent le marché du travail et se maintiennent en emploi.</li> <li>■ Soutenir la réorientation et le développement des compétences des personnes confrontées à une situation problématique d'emploi (sous-emploi, emploi menacé, mise à pied temporaire ou situation personnelle particulière) et qui font face à une inadéquation entre leur situation personnelle, les professions adéquates et accessibles pour elles et le marché du travail.</li> </ul>
Soutenir la persévérance aux mesures et la réussite des parcours des personnes accompagnées vers l'emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analyser les résultats de persévérance relatifs à la participation aux mesures, particulièrement à la Mesure de formation de la main-d'œuvre – volet Individus, et trouver les conditions optimales pour favoriser la réussite des parcours.</li> <li>■ En amont de la formation, valider au besoin le choix de carrière par le recours à une démarche d'orientation professionnelle.</li> <li>■ Assurer un accompagnement adéquat tout au long de la formation pour les personnes les plus à risque de ne pas compléter leur participation.</li> <li>■ Renforcer le suivi et l'accompagnement des personnes qui demeurent sans emploi à la fin de leur participation à une intervention des SPE.</li> </ul>
Accompagner les individus et les employeurs afin de favoriser le maintien en emploi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Poursuivre la mise en œuvre des actions visant à assurer le maintien en emploi des personnes ayant bénéficié d'une aide des SPE, en particulier la clientèle de l'assistance sociale, en partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité.</li> <li>■ Encourager l'embauche de personnes rencontrant des difficultés à intégrer durablement un emploi en proposant des subventions salariales aux entreprises et en leur offrant un accompagnement.</li> </ul>

---

**Orientation 5**

S'appuyer sur la mobilisation et la concertation des partenaires du marché du travail et des parties prenantes de la prestation de services pour atteindre les objectifs des services publics d'emploi.

---

**Objectif**

Travailler de concert avec les partenaires pour répondre aux besoins des clientèles visées et atteindre les objectifs des services publics d'emploi.

**Actions**

- Appuyer les travaux de la Commission des partenaires du marché du travail et ceux de son réseau de partenaires (comités sectoriels de main-d'œuvre, comités consultatifs, conseils régionaux des partenaires du marché du travail et Conseil emploi métropole) pour obtenir une lecture concertée des enjeux du marché du travail, des besoins auxquels font face les individus et les entreprises, et trouver les solutions les plus appropriées pour y répondre.
  - Poursuivre le partenariat avec les organismes spécialisés en employabilité afin que leur prestation de services d'emploi s'ajuste aux besoins actuels et prévisibles de la clientèle et du marché du travail et qu'elle réponde aux besoins déterminés par les SPE.
- 

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du MESS.





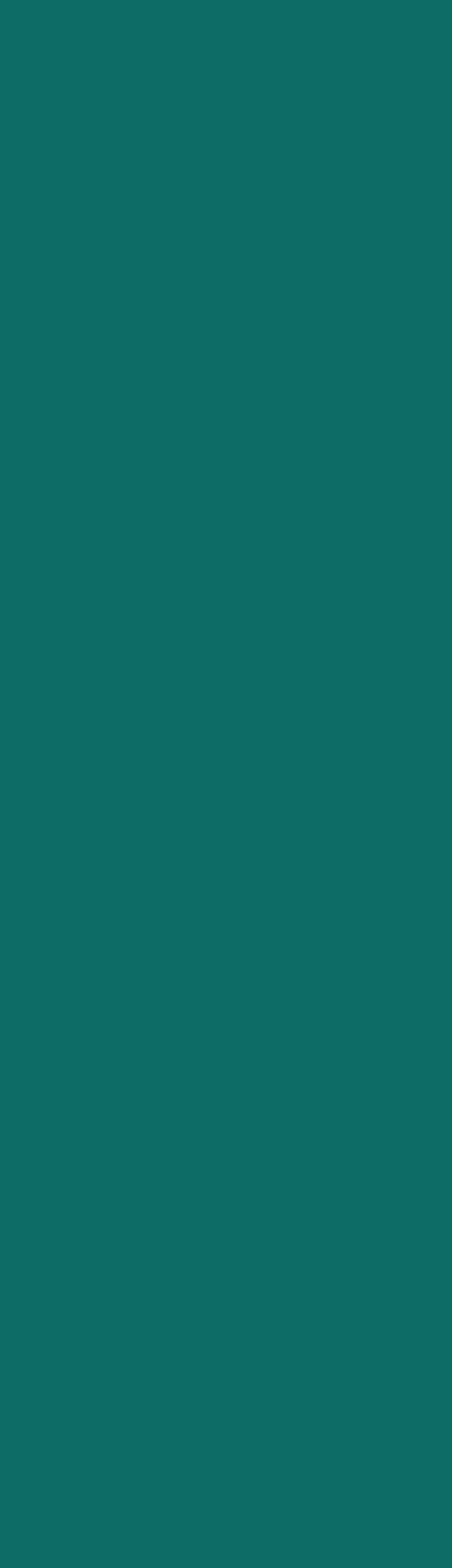
# COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexe

## OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général  
du Québec à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2025-2026

Juin 2026



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Juin 2026

## Aide financière relative à la filière batterie

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

# ÉQUIPE

**Janique Lambert**  
Commissaire  
au développement durable

**Marie-Pier Germain**  
Directrice d'audit

**Yasmine Chacrone**  
**Édith Lecours**  
**Rébecca Perreault**  
**Benoit Tendeng**

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Aide financière relative à la filière batterie*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Il est à noter que l'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès d'Investissement Québec et du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

## SIGLES

- ESG** Environnementaux, sociaux et de gouvernance (facteurs)
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques
- ONU** Organisation des Nations Unies

# FAITS SAILLANTS

## QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment veiller à ce que les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable soient intégrées dans la prise de décisions relative aux investissements publics en lien avec les stratégies de développement économique, comme celle de la filière batterie, afin que ces décisions soient bénéfiques à long terme pour la population ?

**Au-delà de la rentabilité financière,  
un investissement doit également favoriser une gestion responsable de l'environnement  
et une intégration du projet dans son milieu.**



## Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance, le Vérificateur général soulève des lacunes concernant la gestion de l'aide financière relative à la stratégie québécoise de développement de la filière batterie, qui implique des investissements importants. Dans les présentes observations, j'ai souhaité mettre en lumière l'importance de la prise en compte du développement durable lors de la prise de décisions en matière d'investissements publics, afin de maximiser les chances que la population en bénéficie à long terme. Cela vaut pour le développement de la filière batterie, mais également pour toute autre stratégie mise en œuvre pour favoriser le développement économique du Québec.

2 Au terme de mes observations, qui présentent des pistes de réflexion et qui ne sont pas le fruit de travaux d'audit, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

**Comment veiller à ce que les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable soient intégrées dans la prise de décisions relative aux investissements publics en lien avec les stratégies de développement économique, comme celle de la filière batterie, afin que ces décisions soient bénéfiques à long terme pour la population ?**

## Investissements publics responsables : au-delà de la rentabilité financière

3 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, dont l'objectif est entre autres de favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Selon cette loi, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'appuie sur une vision à long terme, qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

---

### Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*.

4 Étant donné que ces trois dimensions sont indissociables, une décision d'ordre économique peut entraîner des effets environnementaux et sociaux positifs ou négatifs. Ainsi, la prise en compte en amont des bénéfices potentiels et des risques associés à ces trois dimensions favorise une prise de décisions éclairée en matière d'investissements publics.

### Démarche d'évaluation de la durabilité

Divers outils sont mis à la disposition des ministères et des organismes publics pour les soutenir dans leur démarche de développement durable. Parmi ces outils, il y a le *Guide d'évaluation de la durabilité*, publié en 2023, qui a remplacé le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, qui datait de 2009. Ce nouveau guide propose une démarche d'analyse intégrée permettant d'évaluer et de bonifier des interventions structurantes de l'administration publique en fonction de thèmes, de critères ou de facteurs de durabilité. Il y est indiqué que cette démarche présente notamment les avantages suivants :

- une mise en lumière des occasions à saisir par l'identification des impacts positifs potentiels des interventions gouvernementales ;
- une meilleure gestion des risques par l'identification des impacts négatifs potentiels de ces interventions.

5 Comme l'explique l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans un rapport publié en 2022, portant sur l'optimisation de l'investissement public, en plus de contribuer à la prospérité économique et au bien-être dans les villes et les régions, l'investissement public peut notamment constituer un vecteur de réduction des inégalités, d'adaptation des territoires et de renforcement de la résilience. L'OCDE mentionne aussi qu'un investissement public de qualité est essentiel pour répondre à l'urgence des défis environnementaux, sociaux et économiques, auxquels est confrontée la société, comme ceux que présentent les changements climatiques.

6 Un investissement est considéré comme « responsable » ou « durable » lorsque la stratégie d'investissement intègre les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). L'intégration des facteurs environnementaux (ex. : émissions de gaz à effet de serre, consommation d'énergie, gestion des matières résiduelles) permet de mesurer les répercussions des interventions sur l'environnement. Celle des facteurs sociaux (ex. : respect des droits de la personne, santé et sécurité au travail, relations avec les communautés) sert à évaluer les conséquences du projet sur les personnes et les collectivités. Quant à l'intégration des facteurs de gouvernance (ex. : transparence, indépendance, innovation), elle consiste entre autres à établir des politiques, des contrôles et des procédures qui guident les décisions d'investissement.

7 Dans sa politique d'investissement responsable et de finance durable (2025), Investissement Québec indique qu'une approche d'investissement responsable permet de mieux gérer les bénéfices potentiels et les risques, et de générer des rendements à long terme. En matière de durabilité, comme l'explique Investissement Québec dans le *Guide ESG : Pour un engagement envers un avenir durable* (2026), l'intégration des facteurs ESG dans les décisions d'investissement est désormais une nécessité stratégique.

### Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028

L'objectif 5.3 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 se lit comme suit : « Investir de façon durable au profit des Québécois ».

Pour atteindre cet objectif, il est notamment attendu que les ministères et les organismes publics intègrent les meilleures pratiques en matière de développement durable et les facteurs de durabilité dans leurs mesures de financement (ex. : investissement) et dans l'évaluation des projets à appuyer.

Les facteurs de durabilité permettent d'établir les enjeux, les bénéfices potentiels et les risques associés aux interventions gouvernementales, sur la base des principes de développement durable, et d'apporter les correctifs nécessaires.

8 Enfin, conformément au principe d'efficacité économique, la rentabilité financière d'un investissement public ne suffit pas. Un investissement doit également favoriser une gestion responsable de l'environnement et une intégration du projet dans son milieu.



### Principe d'efficacité économique

Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

## Risques liés aux investissements publics : exemple de la filière batterie

9 Le Plan pour une économie verte 2030 guide l'action gouvernementale pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques, en faisant de la lutte contre les changements climatiques un levier majeur de développement économique et de rayonnement international. Le gouvernement y affirme notamment que le Québec doit saisir l'occasion de développer son industrie de la batterie afin de profiter des retombées économiques pouvant en découler. Par exemple, le développement de la filière batterie peut contribuer aux flux d'investissements, à la création d'emplois et au développement régional, en plus de stimuler l'innovation.

10 Selon un document de l'OCDE datant de 2025 et portant sur l'investissement public efficace, les évaluations à long terme des investissements publics permettraient notamment de clarifier leurs effets environnementaux, sociaux et économiques, et de déterminer les méthodes d'investissement pouvant offrir le meilleur rendement. Dans son rapport d'audit, le Vérificateur général souligne cependant que les dossiers des aides financières relatives à la filière batterie dont il a pris connaissance ne démontrent pas que tous les risques importants ont été suffisamment considérés lors de l'analyse des demandes d'aide financière. Ces analyses sont pourtant essentielles à une prise de décisions appuyée sur une vision à long terme qui prend en considération non seulement les bénéfices, mais aussi les risques environnementaux, sociaux et économiques.

### Nécessité de bien gérer les risques environnementaux et sociaux

11 Bien que les investissements liés au développement de la filière batterie visent notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'électrification des transports, ils engendrent aussi des répercussions environnementales et sociales négatives qui sont multiples et interreliées. En effet, des dommages peuvent être causés à l'environnement à toutes les étapes de la chaîne de valeur de la filière batterie. Ils peuvent affecter les écosystèmes ou la qualité de l'eau et de l'air, et ultimement affecter les populations humaines, notamment en raison de la dégradation de leurs milieux de vie ou des risques engendrés pour leur santé. L'acceptabilité sociale des projets est d'ailleurs elle-même tributaire des préoccupations environnementales de la population, puisqu'elles figurent souvent parmi les motifs de contestation.

---

#### Chaîne de valeur de la filière batterie

Il s'agit de l'ensemble des activités qui contribuent à la valeur ajoutée des batteries pour les véhicules électriques. Elle comprend notamment l'exploration minière, la fabrication des véhicules et le recyclage des batteries.

---

#### Acceptabilité sociale

Il s'agit de l'adhésion relative d'un groupe ou d'une collectivité à un projet, à un plan ou à une politique, qui se construit en amont de la prise de décision. Cette adhésion peut évoluer dans le temps et est évaluée entre autres au moyen de consultations publiques.

12 Ces répercussions sont étroitement liées à deux principes de développement durable. Il s'agit du principe de protection de l'environnement, qui justifie l'importance de tenir compte des dommages environnementaux causés par le développement de la filière batterie, et du principe de participation et d'engagement, suivant lequel il est important de s'attarder aux enjeux d'acceptabilité sociale associés aux investissements publics.



### Principe de protection de l'environnement

Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel, pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.



### Principe de participation et d'engagement

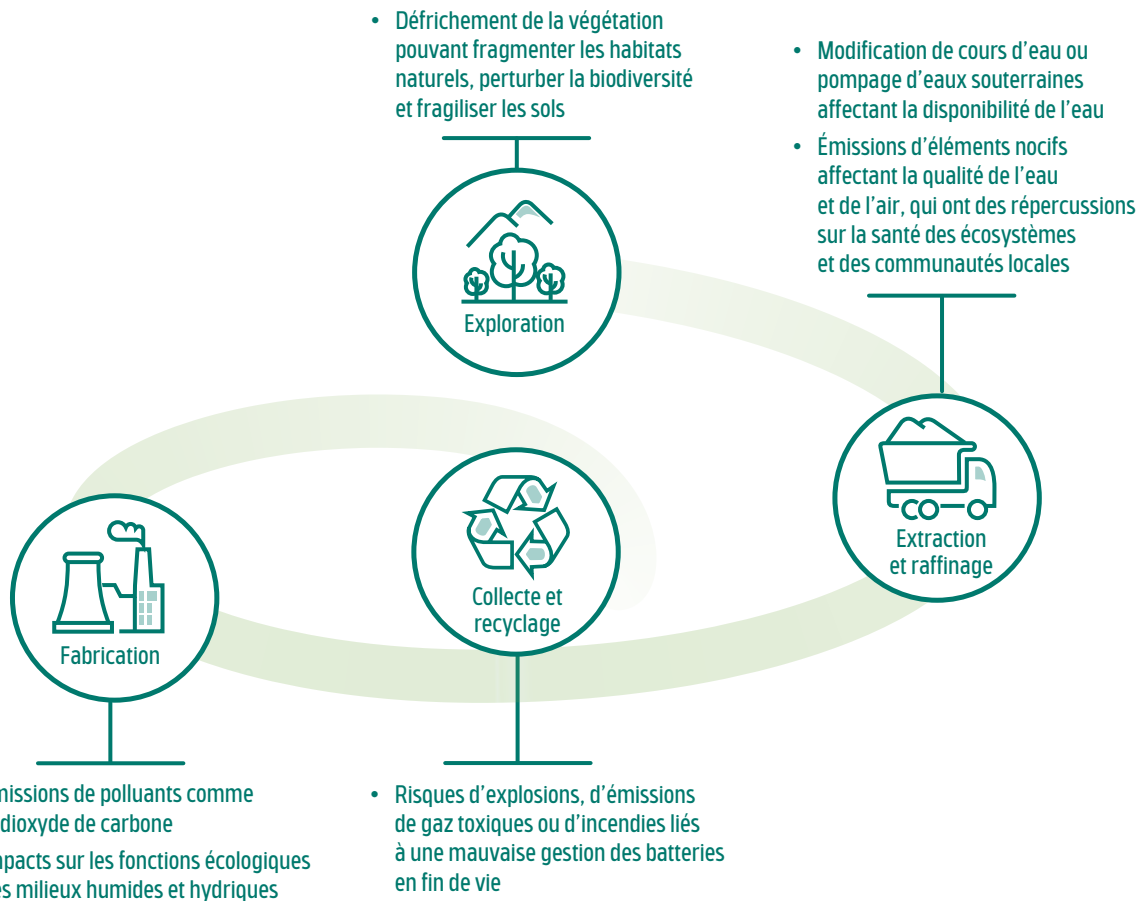
Il s'agit du principe de la *Loi sur le développement durable* selon lequel la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

13 La *Loi sur la qualité de l'environnement* fait référence à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets. Cette procédure permet de considérer les répercussions environnementales et les préoccupations citoyennes lors de la prise de décisions concernant tout projet présentant un risque environnemental élevé. Elle peut notamment prévoir une étape d'information et de consultations publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

## Gestion des risques environnementaux à toutes les étapes de la chaîne de valeur

14 Dans son rapport d'audit, le Vérificateur général constate que le développement de la filière batterie repose sur une approche peu planifiée, alors qu'elle devait permettre la création d'une chaîne de valeur encore peu présente au Québec. Une planification rigoureuse s'avère d'autant plus nécessaire que l'une des orientations de la Stratégie québécoise pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2025-2031 est de développer l'ensemble de la chaîne de valeur des minéraux essentiels à la fabrication de batteries, depuis l'exploration jusqu'au recyclage. Par ailleurs, des enjeux environnementaux sont présents à chaque étape de la chaîne de valeur de la filière batterie (figure 1), et ils doivent être pris en compte le plus tôt possible afin d'assurer une gestion environnementale appropriée.

**FIGURE 1** Exemples d'enjeux environnementaux associés aux principales étapes de la chaîne de valeur de la filière batterie



Source : Commissaire au développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable, MRNF.

15 Les répercussions environnementales négatives peuvent se manifester dès la phase d'exploration minière. Par exemple, le défrichage de la végétation nécessaire pour l'aménagement de voies d'accès ou l'installation d'hébergement peut contribuer à la fragmentation des habitats naturels, à la perturbation de la biodiversité et à la fragilisation des sols.

16 Ensuite, les activités d'extraction et de raffinage peuvent engendrer des répercussions néfastes sur les milieux récepteurs, tels l'eau, l'air, le sol et les écosystèmes terrestres et aquatiques, et par conséquent sur la santé humaine. Par exemple, les activités minières peuvent affecter la disponibilité de l'eau lorsqu'un cours d'eau est modifié ou que les eaux souterraines sont pompées, ce qui peut représenter un enjeu pour les communautés locales et nuire à la flore et à la faune environnantes. De même, l'émission d'éléments nocifs ou toxiques peut affecter la qualité de l'eau et de l'air, et entraîner des conséquences néfastes pour l'environnement et la santé humaine.

17 Certaines conséquences de l'extraction minière, comme l'émission de contaminants toxiques dans l'environnement, peuvent persister pendant des décennies, voire des siècles, si elles ne sont pas correctement gérées. Au Québec, la restauration d'un site minier en vue de sa fermeture doit obligatoirement être planifiée avant le début de l'exploitation de la mine, et cette planification doit être mise à jour tout au long de la durée de vie du site. La planification de la restauration d'un site et sa prise en compte tout au long de la phase d'exploitation minière permettent d'atteindre de meilleurs résultats pour la santé et la sécurité des populations, ainsi que pour la protection de l'environnement. Cependant, dans mon rapport d'audit de mai 2026 portant sur les minéraux critiques et stratégiques, j'ai constaté que le délai légal pour la révision de plans de réaménagement et de restauration des sites miniers n'est pas respecté, et que le risque pour le gouvernement de devoir assumer des coûts supplémentaires liés à la restauration de sites miniers s'en trouve accru.

18 À l'issue de l'extraction des minéraux, la construction d'usines et la fabrication des composants de batteries, des batteries et des véhicules électriques peuvent aussi entraîner différentes répercussions sur l'environnement. Par exemple, la fabrication de batteries contribue à l'émission de dioxyde de carbone et d'autres polluants dans l'air. De plus, la perte d'habitats pour la faune et la flore ou encore la pollution de l'eau occasionnées par les usines peuvent affecter les fonctions écologiques des milieux humides et hydriques (ex. : conservation de la biodiversité, filtre contre la pollution, séquestration du carbone). Ainsi, lors de l'analyse d'un projet qui touche un milieu humide ou hydrique, l'approche à mettre de l'avant pour protéger ces milieux sensibles est la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », dont j'ai traité dans mon rapport d'audit d'avril 2023 sur la conservation des milieux humides et hydriques.

19 Les batteries en fin de vie et potentiellement endommagées présentent des risques d'explosions, d'émissions de gaz toxiques ou d'incendies difficilement contrôlables, qui peuvent également être néfastes pour l'environnement. C'est pourquoi il est important d'assurer le contrôle et l'encadrement des batteries en fin de vie. Lorsque les risques sont bien gérés, le recyclage peut constituer une étape clé de la chaîne de valeur, puisqu'il permet de réduire au maximum l'enfouissement des matières résiduelles qui ont un potentiel de valorisation. Ainsi, la mise en place d'un modèle d'économie circulaire favoriserait la réintroduction des matériaux dans la chaîne de production, par opposition au modèle d'économie linéaire « extraire, fabriquer, consommer et jeter ».

20 Lorsque les batteries atteignent leur limite d'utilisation pour la traction d'un véhicule électrique, mais qu'elles sont encore en bon état, elles peuvent être réutilisées comme batteries stationnaires pour accumuler de l'énergie qui servira à d'autres applications, comme l'alimentation de secours à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles. Ensuite, lorsqu'elles deviennent tout à fait obsolètes, elles peuvent être recyclées afin que leurs composants puissent être réutilisés dans la fabrication de nouvelles batteries. Environ 95 % des composants d'une batterie lithium-ion de véhicule électrique peuvent être réutilisés, puisque les métaux qui la composent conservent leur valeur une fois la batterie obsolète.

## Gestion des risques pouvant influencer l'acceptabilité sociale

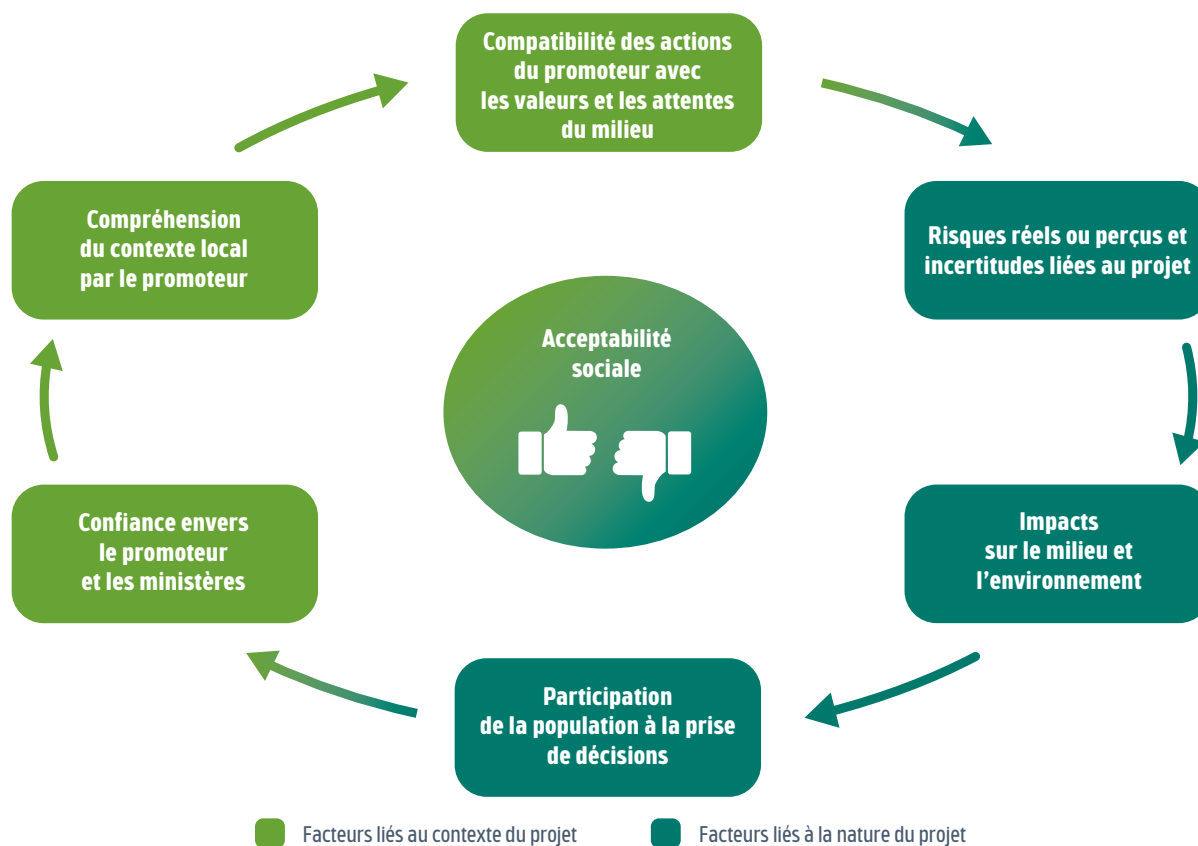
21 Des risques sociaux peuvent survenir à chaque étape de la chaîne de valeur et poser des enjeux d'acceptabilité sociale. Par exemple, les activités minières peuvent entraîner des nuisances (ex. : poussière, bruit, augmentation de la circulation routière) qui affectent les habitudes de vie, la santé et la qualité de vie des travailleurs et des communautés avoisinant les sites miniers. Dès lors, le processus décisionnel doit veiller à la gestion de ces risques, ainsi qu'à la prise en compte de plusieurs facteurs influençant l'acceptabilité sociale (figure 2), afin de favoriser l'intégration du projet dans son milieu.

### Économie circulaire

Il s'agit d'un concept économique qui vise entre autres à :

- repenser les modes de production et de consommation pour utiliser moins de ressources et protéger les écosystèmes qui les génèrent ;
- optimiser l'utilisation des ressources qui circulent déjà dans les systèmes productifs.

**FIGURE 2** Exemples de facteurs influençant l'acceptabilité sociale



22 Parmi les facteurs qui influencent l'acceptabilité sociale, il y a les facteurs liés au contexte dans lequel s'insère le projet. Par exemple, l'acceptabilité sociale d'un projet pourrait être compromise si la population ne fait pas confiance au promoteur ou aux ministères engagés dans le processus décisionnel. Afin de bien répondre à cette préoccupation de la population, le promoteur doit posséder une compréhension approfondie du milieu dans lequel il souhaite réaliser son projet, c'est-à-dire bien connaître le contexte social, culturel, économique et de gouvernance du milieu. L'acceptabilité sociale peut en revanche être compromise si les actions du promoteur sont perçues comme incompatibles avec les valeurs et les attentes du milieu.

23 D'autres facteurs liés à la nature du projet peuvent aussi exercer une influence sur l'acceptabilité sociale d'un projet. Par exemple, la perception qu'a la population des risques que posent le projet et les incertitudes qui l'entourent peuvent susciter de l'opposition. De plus, les répercussions négatives du projet sur le milieu de vie et sur l'environnement exerceront une influence sur l'opinion publique. D'ailleurs, la participation de la population à la prise de décisions est un moyen efficace de lui donner la possibilité d'influencer la prise de décisions sur les projets qui peuvent avoir un effet sur sa qualité de vie ou son environnement. Une démarche de participation publique peut ainsi contribuer à améliorer la confiance de la population envers le projet.

24 En somme, les investissements publics liés aux stratégies de développement économique telles que celle de la filière batterie peuvent présenter des bénéfices, mais ils peuvent également comporter des risques qui doivent être pris en compte en amont de la prise de décisions et faire l'objet d'un suivi au fil du temps. Intégrer la gestion des risques dans le processus décisionnel pourrait concourir à ce que les investissements produisent des retombées durables, tant sur le plan économique que sur les plans environnemental et social. De plus, cela permettrait d'agir en cohérence avec l'objectif 16 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui vise entre autres à mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes.



### Objectif 16 de l'Organisation des Nations Unies

La cible 16.6 de l'objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces » vise la mise en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux. Cet objectif contribue à l'atteinte de tous les autres objectifs de développement durable de l'ONU et soutient les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable.

